

# **„Bonn ist nicht Weimar“ – Berlin auch nicht?**

## **Überlegungen zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland**

### **1. Einleitung**

Am 30. Januar 2008 jährte sich zum 75. Mal der Tag, an dem der Führer der NSDAP, Adolf Hitler, von Reichspräsident Paul von Hindenburg zum Reichskanzler ernannt und somit der ersten deutschen Demokratie der „Todesstoß“ versetzt wurde. „Bonn ist nicht Weimar“<sup>1</sup> – das politische System der Bundesrepublik Deutschland schien wesentlich stabiler als das der Weimarer Republik, die Regelungen des Grundgesetzes durch die Erfahrungen mit der Verfassung der Weimarer Republik bestimmt.<sup>2</sup> Doch gilt dies auch für die „Berliner Republik“? Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat Dimensionen angenommen, die an die Weltwirtschaftskrise von 1929 erinnern<sup>3</sup>. Niemand kann sagen, ob die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht langfristig auch die Stabilität unseres politischen Systems bedroht und die „Erosion der Volksparteien“ wird von Politikwissenschaftlern und Soziologen mit Sorge konstatiert<sup>4</sup>. In der Tat bleibt die Frage, die Paul Ackermann gestellt hat, ob die Bundesrepublik nur eine „Schönwetterdemokratie“ sei<sup>5</sup>, letztlich unbeantwortet. Zu Recht könne man sich immer noch fragen, so hat es Paul Ackermann formuliert<sup>6</sup>, „ob

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Fritz Rene Allemann: „Bonn ist nicht Weimar. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1957.

<sup>2</sup> Vgl. Hierzu meinen Aufsatz: „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“ unter [www.benoroe.de](http://www.benoroe.de)

<sup>3</sup> Vgl. hierzu den Wirtschafts-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,616745,00.html>

<sup>4</sup> Vgl. hierzu: Franz Walter:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,616392,00.html>- Vgl auch Karlheinz Niclauß: Die Bundesregierung im Verfassungssystem in: ApuZ 18-19/2009 vom 27.04.2009: 60 Jahre Grundgesetz, S. 40: „Deutlich wird ein Abschmelzen der beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD. Sie erreichten Mitte der 1970er Jahre noch 90 Prozent der Zweitstimmen; bei der Bundestagswahl 2005 lag ihr Zweitstimmenanteil unter 70 Prozent. Falls sich dieser Trend nicht umkehrt, bestehen für die kleineren Parteien gute Wahlaussichten. Ob nach der Bundestagswahl 2009 erneut eine kleine Koalition zu zweit gebildet werden kann, ist kaum mehr als eine durch aktuelle Umfragen gestützte Spekulation. Realistischer scheint es, wenn sich alle Parteien auf Dreierbündnisse einstellen.“

<sup>5</sup> „Die alte Bundesrepublik wurde zum Teil als „Schönwetterdemokratie“ bezeichnet. Damit war gemeint, die Stabilität der bundesrepublikanischen Demokratie sei in erster Linie von ihrer guten Wirtschaftslage abhängig. ...Die Demokratie steht daher in dem vereinigten Deutschland vor einer Bewährungsprobe, in der sich erweisen wird, wie stark sie im Bewußtsein der Bürger verankert ist.“ Quelle: Grundwissen Politik. – Paul Ackermann ... – Stuttgart: Klett-Verl., 1995, S. 168.

<sup>6</sup> Paul Ackermann: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart: Klett-Verl., 2002, S. 56

die Stabilität der Bundesrepublik nur auf deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beruht oder ob sie auch in einer demokratischen Einstellung der Bürgerinnen und Bürger wurzelt.“ Bundespräsident Horst Köhler hat am 25.04.2009 – als Reaktion auf Warnungen seiner SPD-Gegenkandidatin bei den Bundespräsidentenwahlen 2004 und 2009, Prof. Dr. Gesine Schwan, vor sozialen Unruhen als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise erklärt: „Ich bin überzeugt davon, dass die Demokratie in Deutschland feste Wurzeln gefasst hat. Und deshalb denke ich, dass die Demokratie in Deutschland auch diese Krise bestehen wird.“ Der Bundespräsident fügte hinzu: "Ich bin zutiefst überzeugt davon: Die Deutschen sind nicht nur dann Demokraten, wenn's mehr zu verteilen gibt, sondern sie haben dieses Wertekonzept der Demokratie aufgenommen und werden dann auch mit dieser Krise entsprechend fertig werden."<sup>7</sup> Dies bleibt in der Tat zu hoffen. Dies setzt aber voraus, sich die Ursachen für den Untergang der Weimarer Republik in Erinnerung zu rufen und alles zu tun, ein „zweites Weimar“ zu verhindern.

**Was kann getan werden, um ein „zweites Weimar“ zu verhindern und das demokratische System zu „stabilisieren“?** Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, sich die **Ursachen des Untergangs** der Weimarer Republik und die Konsequenzen, die daraus für das politische System der Bundesrepublik Deutschland gezogen worden sind, in Erinnerung zu rufen. Das „Scheitern“ der ersten deutschen Demokratie bleibt daher auch immer eine Mahnung für die Zukunft: sie zeigt, dass eine Demokratie nicht selbstverständlich ist und für ihre Erhaltung entsprechende „demokratiefördernde Bedingungen“ vorhanden sein müssen. Wolfgang Merkel hat in seinen vergleichenden Untersuchungen über Demokratien am Beispiel der Weimarer Republik auch gezeigt, dass auch in industrialisierten Ländern ein Rückfall in diktatorische Regierungssysteme möglich ist. **Die Lehre aus diesen Ereignissen zeigt, dass eine demokratische Regierungsform dann durch eine Diktatur ersetzt werden kann, wenn es kein demokratisches Bewußtsein der Bevölkerung gibt und die Demokratie die Herausforderungen der Zukunft aus Sicht ihrer Bürger nicht mehr bewältigen kann.** Dann besteht die Gefahr, dass Demagogen und politische Rattenfänger Nutznießer dieser „Politikverdrossenheit“ werden und erneut eine Diktatur errichten können, auch wenn dieses zur Zeit noch weit hergeholt erscheint. Aber wer hätte sich im Mai 1928, als die NSDAP bei der Reichstagswahl weniger als 3% der Stimmen erhielt, vorstellen können, dass Hitler bereits viereinhalb Jahre später Reichskanzler werden und die Demokratie zerstören könnte?

Dieser Aufsatz hat daher ein konkretes Ziel: er soll – basierend auf einer Auswahl an deutschsprachiger Fachliteratur – Ursachen für den Untergang

---

<sup>7</sup> Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,621074,00.html> Vgl. auch: <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~EE809476679DC4B62979D4F4BA7DDB74F~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

der Weimarer Republik benennen, wobei es eine „monokausale Ursachenerklärung“ für den Untergang der Weimarer Republik nach meiner Überzeugung nicht gibt. Im Anschluss daran wird die Frage erörtert, welche Vorkehrungen unser politisches System ergriffen hat, um eine Wiederholung dieser Ereignisse zu verhindern.

In einem dritten Abschnitt wird untersucht, ob diese Maßnahmen ausreichen, ein neues „Weimar“ zu verhindern, falls die „Schönwetterphase“ vorbei und „Stürme“ unser politisches System ins Wanken bringen sollten und welche Reformen aus meiner Sicht geeignet scheinen, um das politische System zu stabilisieren und gegen diese „Stürme“ „wetterfester“ zu machen. Meines Erachtens sind Reformen des Systems zu seiner Erhaltung und Erhöhung seiner Effektivität im Zeitalter der Globalisierung dringend notwendig.

Kapitel 1 basiert auf Fragen über den Untergang der Weimarer Republik, die ich im Rahmen von Einsendeaufgaben für den Kurs: „Geschichte im Zeitspiegel“ Kapitel: „Von der Weimarer Republik zum NS-Staat“ erstellt habe.

Kapitel 2 basiert auf meinem Aufsatz zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Er ist im Internet unter [www.benoroe.de](http://www.benoroe.de) veröffentlicht worden und stellt die Langfassung zu einem Lehrheft zu diesem Thema bei der Studiengemeinschaft Darmstadt dar. Die für dieses Kapitel verwendete Literatur findet sich im entsprechenden Aufsatz. Die Teile aus der Langfassung, die für diesen Aufsatz notwendig sind, bilden den Inhalt des Kapitels.

Kapitel 3 (die Teile 4-7 des vorliegenden Aufsatzes) stellt eine Neufassung anhand eigener Überlegungen und der Fachliteratur zum Thema dar.

## 2. Ursachen des Unterganges der Weimarer Republik

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es keine monokausale Ursachenerklärung für den Untergang der Weimarer Demokratie gibt. Helmut Heiber<sup>8</sup> führt die **Partei- und Parlamentsmüdigkeit des Bürgertums** als eine wichtige Ursache an. Insbesondere das **obrigkeitsstaatliche Denken** (vgl. hierzu auch: Greiffenhagen: Ein schwieriges Vaterland<sup>9</sup>), wie es sich beispielhaft in Heinrich Manns „Untertan“ oder Zuckmayers: „Hauptmann von Köpenick“ literarisch zeigt, wird von Heiber als **entscheidende mentalitätsgeschichtliche Ursache** des Scheiterns der Weimarer Demokratie angesehen. So wurde politischer Streit als „ewiger Zank“ angesehen und negativ bewertet. Joachim Fest schreibt, dass gerade die Beseitigung der „Parteien“ durch

<sup>8</sup> Helmut Heiber: Die Weimarer Republik. – München: DTV, 2002

<sup>9</sup> Martin und Sylvia Greiffenhagen: Ein schwieriges Vaterland: Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland. – München: List-Verl., 1993

Reichskanzler Hitler diesem von Reichspräsident von Hindenburg positiv angerechnet worden sei<sup>10</sup>. Mit „augenscheinlicher Unfähigkeit“ zu regieren weist Heiber jedoch auf zwei wichtige weitere Ursachen des Scheiterns der Weimarer Demokratie hin. Zum einen sahen sich – laut Bracher – Parteien in der Regel als Interessengruppen Einzelner (etwa SPD oder DNVP) an, es waren **Klassenparteien** und **keine Volksparteien. Die Fähigkeit zum Kompromiss gab es in Weimar nicht.**<sup>11</sup> Die „augenscheinliche Unfähigkeit“ zu regieren mag sich – dies wird aus Heibers Textausschnitt nicht deutlich – auch auf das **parlamentarische System des Verhältniswahlrechts** beziehen. Da es – besonders am Ende Weimars – weit über 30 Parteien gab, **keine Sperrklausel** existierte gab es keine stabilen Mehrheitsverhältnisse. Erst dadurch konnte das eigentlich eher **semi-präsidentiale** System der Weimarer Republik in ein **Präsidialsystem** umgewandelt werden. Der Reichspräsident löste häufiger nach Art. 25 WRV das Parlament auf. Spätestens seit der Weltwirtschaftskrise 1929 gab es eine dauerhafte Krisensituation, die – insbesondere nach der Inflation von 1923 – das **Vertrauen** der Mittelschichten in die Weimarer Republik dauerhaft untergrub. Auf diese Krisensituation weist Eberhard Kolb<sup>12</sup> zu recht hin. Er spricht von Immobilismus und Konzeptionslosigkeit von SPD- und Gewerkschaftsführung insbesondere beim Papenschen Staatsstreich gegen Preußen 1932<sup>13</sup> sowie die **Rechtsentwicklung im Zentrum**, die mit der Führung von Prälat Kaas offensichtlich geworden war. **Fehleinschätzungen und Illusionen über den Nationalsozialismus** bei allen demokratischen Gruppen der Linken und der demokratischen Mitte werden bei Kolb mit aufgeführt. Allerdings betont Kolb auch, dass nur ein Zusammentreffen verschiedener Umstände die Weimarer Republik zum Scheitern bringen konnte<sup>14</sup>. Wolfgang Merkel

---

<sup>10</sup> Joachim Fest: Hitler. München: Ullstein, 1998, S. 562 und 586.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu etwa: Karl-Dietrich Bracher: Die Auflösung der Weimarer Republik. 1. Aufl., 1955, Kapitel: III: Die Parteien im demokratischen Raum, 1: Über Funktion und Charakter der Parteien, Teil: Parteiensystem und Interessengruppen

<sup>12</sup> Eberhard Kolb: Die Weimarer Republik. – München: Oldenbourg, 2002. – 6. Aufl. – (Oldenbourg Grundriss der Geschichte)

<sup>13</sup> Wobei hier sich die Frage erhebt, die Historiker durchaus gestellt haben, ob der Vorwurf an die SPD nicht ungerecht gewesen sei und was sie denn 1932 wirklich hätte machen können, da sie zu jenen Zeitpunkt – August 1932 – im Reich über keine Machtmittel mehr verfügte, vgl. hierzu auch Heinrich-August Winkler. „Weimar“, 1998, der die „tieferen Gründe für die Passivität von SPD und Freien Gewerkschaften untersucht, S. 502 f.)

<sup>14</sup> Für den Politologen Wolfgang Merkel, der Systemtransformationen untersucht hat, ist das Scheitern der Weimarer Republik in einem entwickelten Land eher eine Ausnahme und nicht die Regel (Wolfgang Merkel: Systemtransformation. „Zugleich waren die Länder des nordwestlichen, „demokratischen“ Europas sozioökonomisch im Durchschnitt höher entwickelt als die Länder im Süden und Osten Europas. Doch dieses, für die allgemeine Demokratiefähigkeit nicht gering einzuschätzende modernisierungstheoretische Argument greift nicht für Deutschland und Österreich in der Zwischenkriegszeit. Beide zählten in den zwanziger und dreißiger Jahren zu den wirtschaftlich am höchsten entwickelten Ländern, während die noch unterentwickelten und weitgehend agrarischen Staaten Skandinaviens zwischen den Kriegen schon stabile Demokratien ausbilden konnten. Stärker als das religiöse und selbst als das ökonomische Modernisierungsargument wiegt also der Faktor, dass vor allem jene Demokratien in der Zwischenkriegszeit zusammengebrochen sind, die erst jünger, nämlich nach 1918

hat einen Krisen-Zusammenbruchs-Zyklus für Demokratien der Zwischenkriegszeit benannt, die – wenn man die Frage nach den „ausschlaggebenden Umständen“ ihres Scheiterns analysiert, auch bei den genannten Autoren auftauchen:

Merkel<sup>15</sup> benennt:

- Die Politik versagte bei der Lösung entscheidender wirtschaftlicher, sozialer und politischer Probleme (gilt auch für Weimar, zeigt, dass die Ursachen des Scheiterns nicht monokausal deutbar sind)
- Dies führte zu schwindender Akzeptanz der Bürger gegenüber dem neuen demokratischen System
- in der Folge kam es zu einem Verlust an spezifischer Legitimität der sich rasch zu einer existenzbedrohenden Krise der noch unkonsolidierten Demokratie ausweitete, da diese noch kein „Polster“ an diffuser Legitimität aufbauen konnte
- häufig kam es in einer solchen Situation zu einer Hyperpolitisierung und zu einer Zunahme der politisch organisierten und anomischen Gewalt (vgl. etwa Ausschreitungen der SA und der paramilitärischen Verbände 1931-1993, die zum vorübergehenden SA-Verbot unter Brüning führten, B. N.)
- die antidemokratische Opposition war bereit, die krisenhafte Situation für ihre autoritären Ziele auszubeuten
- meist wurde das Parlament geschwächt oder gar suspendiert und die Exekutive gleichzeitig gestärkt (war ab 1930 der Fall, Verlagerung der Machtbefugnisse zugunsten des Reichspräsidenten, Wandlung von einem semi-präsidentalen zu einem präsidentalen System, da die Befugnis des Reichstages, Notverordnungen nach Art. 48 WRV aufzuheben vom Reichspräsidenten mit der Reichstagsauflösung nach Art. 25 WRV kombiniert werden konnte und somit als „Waffe“ gegen die Stärkung der Exekutive wirkungslos blieb; B.N.)
- in dieser Situation kam es häufig zu einer Verlagerung wesentlicher politischer Entscheidungen von Institutionen auf Personen, meist auf starke Militärs oder charismatische Führer (Machtkonzentration bei Reichspräsident von Hindenburg und seiner Kamarilla ab 1929/30, B.N.)
- anders als bei institutionengebundenen Entscheidungen wurden dann aber politische Beschlüsse unkalkulierbarer und der kontingenten Werteloyalität der handelnden Eliten überantwortet
- diese waren aber in den meisten der zusammengebrochenen Demokratien mehrheitlich nicht demokratisch eingestellt (v.a. Grundbesitzender Adel, Militär, Schwerindustrie) und agierten in der Krise gegen die instabile demokratische Ordnung

---

entsanden waren oder als Folge der Pariser Friedensverträge von 1919/20 überhaupt erst ihre Staatlichkeit gewannen. Dies kann vor allem systemtheoretisch mit dem geringen „Legitimitätspolster“ dieser jungen Staaten und Demokratien erklärt werden. Denn die Systemtragende „diffuse Legitimität“ oder, wie es Max Weber formulierte, der „Legitimitätsglaube“ in der Bevölkerungsmehrheit an eine bestimmte Herrschaftsordnung entsteht und verankert sich nicht kurz-, sondern nur längerfristig...“

<sup>15</sup> Wolfgang Merkel: Systemtransformation. Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 179.

- die Folge war der Zusammenbruch der Demokratie und der Machtübernahme durch Militärs oder (semi-)faschistische Parteien und ihre Führer (in Deutschland durch die Nationalsozialisten 1933, wobei es sich nicht um eine Machtübernahme, sondern eine Machtübertragung an Hitler durch die konservativen Eliten handelte; B.N.).

All diese Gründe sind in eine Ursachenforschung über den Untergang der Weimarer Republik mit einzubeziehen. Kolb weist auf die immer stärker schrumpfende Gruppe republiktreuer bürgerlicher Demokraten hin. Sie waren in der Tat ihren entschlossenen Gegnern der Nazis und der nationalkonservativen Eliten (DNVP um Hugenberg) nicht gewachsen, zumal diese Kräfte seit 1932 – zusammen mit den Kommunisten – über die absolute Mehrheit im Reichstag verfügten und die Demokraten in der Minderheit gewesen sind.

Auf die **entscheidende Rolle der einflussreichen Wegbereiter zur Macht** weisen daher auch Historiker zu recht hin. Helga Grebing hat dies ausdrücklich aufgezeigt<sup>16</sup>. Ohne die bösertige antidemokratische Haltung von Hugenberg, der den UFA-Medienkonzern leitete und Hetztiraden gegen die Republik fuhr, hätte es Hitler schwerer gehabt, Publizität zu finden. „Daher macht er Hitler durch seine Presse groß“ – eine korrekte Feststellung. Inwieweit die deutsche Industrie Hitler unterstützt hat, gibt es unter den Historikern große Meinungsverschiedenheiten<sup>17</sup>. Konsens besteht aber heute darin, dass die **Industrie mehrheitlich den Weimarer Staat ablehnte und einen autoritären Staat an seiner Stelle sehen wollte** und seit 1930 zunehmend Rechts- und antidemokratische Parteien stützte. Darauf weist Frau Grebing zu recht hin.

Sicherlich war die Wirtschaftskrise keine auf Deutschland beschränkte Belastung – sie traf Deutschland aber stärker – wie etwa Haffner in seinem Buch: „Von Bismarck zu Hitler“ zu recht anmerkte, da die amerikanischen Kredite, die den – bescheidenen – Wirtschaftsaufschwung seit 1924 finanziert hatten (Stichwort: Dawes-Plan) im Zuge der weltweiten Krise abgezogen wurden, was nach 1929 zu Zusammenbrüchen der Banken führte und das Elend unter **Reichskanzler Brüning** vergrößerte, dessen **Deflationspolitik** überwiegend für die Verschärfung der Krise verantwortlich gemacht wird<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Helga Grebing: Der Nationalsozialismus. – München: Olzog, 1964

<sup>17</sup> insbesondere seit der bahnbrechenden Publikation von H.A. Turner. Auch Chr. Graf von Krockow betont, die Unterstützung der Industrie gegenüber Hitler sei eine „Mär“ gewesen (in: Die Deutschen 1890-1990). Fest steht aber, dass die Industrie ab 1930 die antidemokratischen Kräfte in der Weimarer Republik unterstützte, v.a. die Schwerindustrie und Hitler sich seit seiner Rede vor Industriellen Anfang 1932 bei einem Teil dieser Industrie „hoffähig“ machte – v.a. seit der Entmachtung von Gregor Strasser, der den „antikapitalistischen“ Flügel der NSDAP“ bis zu seiner Entmachtung im Dezember 1932 leitete.

<sup>18</sup> Vgl. zusammenfassend das Kapitel: „Die Rolle Brünings“ und : „Alternativen zu Brünings Politik“ in: „Die Weimarer Republik. Informationen zur Politischen Bildung,

Diese war innen- und außenpolitisch motiviert<sup>19</sup>. Die Wirtschaftskrise war eine Ursache, aber wichtiger ist die Feststellung Brachers, der in dem zitierten Textausschnitt in Propyläen-Weltgeschichte zu recht schreibt: „Der Ablauf der Ereignisse war nicht unvermeidlich. (also nicht zwangsläufig, B.N.) Die Strukturkrise der Weimarer Republik, gesteigert durch die Folgen eines verlorenen Krieges und der anschließenden Versäumnisse der europäischen Politik, ist erst durch eine sehr genau nachweisbare Kette von ehrgeizigen Intrigen, in die Alleinherrschaft Hitlers und seiner Partei eingemündet.“

Diese Sicht greift meines Erachtens zu kurz. Sicherlich haben die Intrigen des Januar 1933 die Machtübertragung an Hitler erst ermöglicht. Man muss jedoch – mit Hagen Schulze – bilanzieren: **„Woran ist also Weimar gescheitert? Die Antwort ist nicht mit letzter wissenschaftlicher Präzision zu geben, aber einiges lässt sich doch ausmachen: die wichtigsten Gründe liegen auf dem Feld der Mentalitäten, der Einstellungen und des Denkens. In der Mitte des Ursachenbündels finden sich eine Bevölkerungsmehrheit, die das politische System von Weimar auf die Dauer nicht zu akzeptieren bereit war, sowie Parteien und Verbände, die sich den Anforderungen des Parlamentarismus nicht gewachsen zeigten. Die Ursachen für diese Defekte dürften überwiegend in langfristigen, aus den besonderen Bedingungen der preußisch-deutschen Geschichte zu erklärenden Zusammenhänge zu suchen sein, verstärkt durch die Entstehungsbedingungen des Weimarer Staatswesens und seiner außenpolitischen Belastungen.“** (Schulze: Weimar, hier zit. nach: Informationen zur politischen Bildung: „Die Weimarer Republik, überarb. Neuaufl, 2003, S. 65). Insofern ist es vollkommen richtig, zwischen aktuellen Gründen (etwa Wirtschaftskrise, der darauf reagierenden (Deflations-)Politik, der instabilen politischen Situation im Parlament spätestens seit den Juli-Wahlen von 1932 (denn vorher gab es – trotz Anwachsens der NDSAP doch eine parlamentarische Mehrheit der demokratischen Kräfte, wenn die antidemokratischen Kräfte seit 1930 auch gestärkt worden waren und die NSDAP von 2,8 auf 18% anstieg) weitreichende Machtbefugnisse des Reichspräsidenten) und längerfristig wirkenden Ursachen (Obrigkeitsstaatlichem Denken, außenpolitische länger auf die Mentalität der Menschen wirkende Belastungen, das Gefühl der Demütigung durch den Versailler Vertrag, Vertrauenskrise durch Inflation 1923 und Wirtschaftskrise ab 1929, die die Mittelschichten und -unterschichten besonders stark trafen und die Arbeitslosigkeit im Januar 1933 auf sechs Millionen ansteigen ließen) welche längerfristig wirkten und Mentalitätsbedingungen in Deutschland

---

überarb. Neuasg., 2003, S. 53. Das Heft verweist auf eine Ausnahme in der Beurteilung von Brüning's Wirtschaftspolitik und zitiert diesbezüglich den Historiker Knut Borchardt: Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen Dreißigerjahre“ in: Michael Stürmer (Hg): Die Weimarer Republik. Belagerte Civitas, 1980. (ebd.)

<sup>19</sup> ebd., vgl. auch die – allerdings in ihrer Authentizität umstrittenen – Memoiren Brüning's von 1970.

offen legten (willige Aufnahme der „Dolchstoßlegende“,) zu unterscheiden. Es war Karl-Dietrich-Bracher, der im Band: „Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945: Eine Bilanz“ zutreffend schrieb: „Es zeigt sich, dass in einem verwaltungsstaatlich und ökonomisch-technisch hochentwickelten Land die Auswirkungen wirtschaftlicher Krisen auf das demokratische System dann besonders nachteilig sind, wenn starke Diskrepanzen und Ungleichzeitigkeiten zwischen staatlicher und wirtschaftlicher Struktur, zwischen geistiger und gesellschaftlicher Tradition bestehen.“ (ebd., S. 29/30). Und recht hat Bracher in einem Punkt: „Auf die große Doppelfrage der deutschen Demokratie: wo lagen die Gründe ihres Scheiterns, und warum konnte ein Mann wie Hitler die totale Macht gewinnen, sind eine Fülle sehr verschiedener Antworten gegeben worden. Bei einer kritischen Würdigung zeigt sich, dass eine einfache Erklärung nicht möglich ist. Alle Begründungen und Ableitungen, die auf einer einzigen Hauptursache oder Ursachenformel beruhen, führen in die Irre.“

Wichtig ist, dass die **Weimarer Republik** immer eine „**Republik der Minderheit**“ war, wie Bracher zu recht schreibt. Er spricht in diesem Aufsatz von einer Entfremdung von Geist und Macht.<sup>20</sup> Norbert Elias hat in seinem „Prozess der Zivilisation“ von einem Gegensatz zwischen Kultur und Zivilisation gesprochen, einer „typisch deutschen“ Unterscheidung.. Helmuth Plessner hat die geistesgeschichtlichen Ursachen, die zu einer Überbetonung der Romantik und in ihrem Gefolge zu einem überhöhten metaphysischen Staatsbegriff (Hegel) führten, in seinem Buch: „Die verspätete Nation“<sup>21</sup> glänzend nachgezeichnet, Werner Blasius hat auf die bürgerkriegsartige Atmosphäre der politischen Auseinandersetzung in der Endphase der Weimarer Republik hingewiesen, die als „Komponente“, die die Weimarer Ordnung destabilisiert und delegitimiert habe, mit berücksichtigt werden müsse<sup>22</sup>. Von den Nationalsozialisten erwarteten die Bürger die Wiederherstellung von „Ruhe und Ordnung“, an der es in den letzten Jahren der Weimarer Republik so offensichtlich mangelte, obwohl der Bürgerkrieg 1933 mitnichten an sein Ende gekommen war<sup>23</sup>. Wie Wolfgang Wippermann gezeigt hat, ähnelte dies der Situation in Italien vor der Ernennung Mussolinis zum Regierungschef.<sup>24</sup> Es dürfte ebenfalls kein Zufall sein, dass die beiden gefährlichsten faschistischen Staaten<sup>25</sup> Italien und Deutschland spät in ihrer Nationalgeschichte vereinigt wurden

<sup>20</sup> Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945 / hrsg. Von Karl-Dietrich Bracher, Manfred Funke, Hans-Adolf Jacobsen, hier S. 24

<sup>21</sup> Vgl. Plessner: „Die verspätete Nation“, Erstauflage 1935, hier Ausgabe 1998 Suhrkamp-Verlag aus der Einleitung der Neuausgabe von 1959, hier insbesondere S. 12-14. Kritisch zur Rolle der Aufklärung in Deutschland auch Reinhard Kühnl, der eindeutig einen deutschen „Sonderweg“ seit der französischen Revolution skizziert in: Kühnl, Reinhard: Deutschland seit der Französischen Revolution. – Heidelberg: Distel-Verl., 1996.:

<sup>22</sup> Dirk Blasius: Weimars Ende: Bürgerkrieg und Politik 1930-1933. – Goettingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2005, hier S. 11

<sup>23</sup> Ebd., S. 172

<sup>24</sup> Wippermann, Wolfgang: Europäischer Faschismus im Vergleich 1922-1982. Frankfurt: Suhrkamp-Verl., 1982

<sup>25</sup> Faschismus wird hier im Sinne Kühnls und Wippermanns als Übergriff über die entsprechenden Bewegungen der einzelnen Länder der Zwischenkriegszeit definiert

und beide den ersten Weltkrieg verloren haben. Es waren also nicht nur „Versailles“ und „Moskau“ – um eine vielzitierte Äußerung des sozialdemokratischen preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun (1919-1932 im Amt) zu gebrauchen<sup>26</sup>, sondern es haben eine Vielfalt an Ursachen zur „Auflösung“ (Karl-Dietrich Bracher) der Weimarer Republik beigetragen. Auch der Aufstieg totalitärer Systeme, wie ihn Bracher beschrieben hat<sup>27</sup> und der faschistischen Bewegungen in Europa, wie ihn Wippermann so hervorragend 1982 skizziert hat<sup>28</sup> und dem Versuch einer Erneuerung hegemonialistischer und imperialistischer Herrschaftspolitik<sup>29</sup> gehört mit in eine saubere Analyse des Aufstiegs des Nationalsozialismus und ist einer der Gründe des Scheiterns der Weimarer Demokratie, **deren Scheitern allerdings nicht zwangsläufig gewesen ist**. Wie bereits erwähnt, führte das Zusammenwirken verschiedener Umstände zum Scheitern der Weimarer Republik Hanna Vogt<sup>30</sup> betont die „Flucht aus der Verantwortung“ und der Abgabe der Verantwortung an den Reichspräsidenten, der fast inflationär vom Art. 48 WRV (Notverordnungsrecht) Gebrauch machte. Nur aufgrund der Wirtschaftskrise, die keine auf Deutschland beschränkte Belastung gewesen ist, kann der Untergang Weimars also nicht erklärt werden kann und auch Bracher spricht davon<sup>31</sup>, dass die vorhandene Strukturkrise gesteigert wurde durch weitere Faktoren, wobei er den Intrigen der konservativen Kamarilla um den Reichspräsidenten eine (mir zu große) Bedeutung zumisst. Deutlich hat er jedoch immer wieder betont: „**Alle Begründungen und Ableitungen, die auf einer einzigen Hauptursache...beruhen, gehen in die Irre.**“<sup>32</sup> Für ihn war jedoch der primäre Grund des Scheiterns der Weimarer Republik ihre „Strukturkrise“. Die Republik hatte demzufolge derartige strukturellen Mängel, dass ein Scheitern dieses ersten deutschen demokratischen Systems möglich wurde. Bezeichnenderweise sprach er in seiner bedeutendsten Publikation zum Ende der Republik bewußt nicht vom „Scheitern“, sondern von der „Auflösung“ der Republik Bracher spricht in seinem Werk: „Nationalsozialistische Diktatur“ eindeutig von der „Einkreisung der Demokratie“ durch ihre Feinde. Weimar war eine Republik ohne Republikaner, eine Republik der Minderheit (Bracher) mit starken Tendenzen antidemokratischen Denkens (Kurt Sontheimer<sup>33</sup>).

---

<sup>26</sup> hier zitiert nach: Horst Möller: „Weimar“. München: Beck, 1993, S. 208 mit einem glänzenden Epilog: „Das Ende der Weimarer Demokratie und die nationalsozialistische Revolution von 1933/1934, der besten Gesamtdarstellung über das Ende der Weimarer Republik in ihrer Komplexität, die ich kenne

<sup>27</sup> etwa in dem Aufsatz in : „nationalsozialistische Diktatur“ bzw. „Zusammenbruch des Versailler Systems“

<sup>28</sup> Wippermann, a.a.O.

<sup>29</sup> Bracher: Nationalsozialistische Diktatur, a.a.O., S. 31

<sup>30</sup> Hanna Voigt: Schuld oder Verhängnis? Frankfurt Main: Diesterweg, 1961.

<sup>31</sup> Karl Dietrich Bracher: Zusammenbruch des Versailler Systems und Zweiter Weltkrieg in: Propyläen-Weltgeschichte. – Berlin: Propyläen-Verl., 1960, S. 396

<sup>32</sup> Vgl. Bracher: Nationalsozialistische Diktatur, wie Fußnote 28

<sup>33</sup> Kurt Sontheimer: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. – München: Nymphenburger Verl.-Ges., 1962 (Erstausgabe).

Wenn man sich die Frage der **Zwangsläufigkeit** noch einmal stellt, so zeigt sich, dass es die Vielfalt von Ursachen gewesen ist (unter anderem auch, dass 1918/19 die republikfeindlichen Eliten nicht durch neue Kräfte und Eliten ersetzt wurden bzw. werden konnten, siehe auch den Ebert-Gröner-Pakt von 1918), die zum Scheitern der Republik führte. **Aber es ist wohl das Schicksal einer Demokratie, dass sie dann endet, wenn sie die Demokraten nicht mehr wollen.** Und insofern haben die zahlreichen Belastungsfaktoren im Verein mit dem institutionellen Rahmen der Reichsverfassung (der Reichspräsident wurde als „Ersatzkaiser“ betrachtet, der Reichskanzler nicht als selbstständiger Ausführer, sondern als Beauftragter des Reichspräsidenten, vgl. Möller: Weimar, Kapitel: Paul von Hindenburg<sup>34</sup>) zwar zum Scheitern Weimars geführt. Möllers Feststellung ist allerdings korrekt: **„Der Staat Hitlers war keineswegs zwangsläufig.** Allein schon die verhängnisvolle Personenkonstellation, die sich aus der Wahl des kaiserlichen Generalfeldmarschalls von Hindenburg 1925 und 1932 zum Reichspräsidenten zeigte, verweist auf Alternativen: Mit Sicherheit ist davon auszugehen, dass ein Reichspräsident Ebert oder der 1925 unterlegene Gegenkandidat, der Zentrumsolitiker Wilhelm Marx, weder von Papen, noch von Schleicher, noch Hitler zum Reichskanzler ernannt hätte. Die **Rolle der Persönlichkeiten am Ende der Weimarer Republik**, die Theodor Eschenburg vor Jahren dargestellt hat<sup>35</sup>, ist so bedeutsam, dass dieses individuelle Element in Entscheidungssituationen ausschlaggebendes Gewicht erlangen konnte.“<sup>36</sup>. Dies ist korrekt. Doch reicht eine solche Erklärung aus? Es bleibt die Frage zu beleuchten, ob die Weimarer Republik, wie es der Historiker Karl Dietrich Erdmann formuliert hat, an ihren Gegnern oder letztlich nicht doch an sich selber zugrunde gegangen ist<sup>37</sup>.

Der eben erwähnte Historiker **Horst Möller** hat m.E. am deutlichsten in seinem Aufsatz: **„Das Ende der Weimarer Demokratie und die nationalsozialistische Revolution von 193/34“** in seinem Buch: „Weimar“ die Vielfalt der Ursachen für das Scheitern der Weimarer Republik aufgezeigt. Karl-Dietrich Bracher hat – wie oben erwähnt – eindeutig von der **„Einkreisung der Demokratie durch ihre Feinde“** gesprochen<sup>38</sup>. Karl Dietrich Erdmann hat selber dass es Struktur­mängel der

<sup>34</sup> Möller, a.a.O., Kapitel 1: Zwei Reichspräsidenten – Chance und Scheitern: Paul von Hindenburg:, S. 57-78

<sup>35</sup> Der Autor bezieht sich auf den Aufsatz: „Die Rolle der Persönlichkeit in der Krise der Weimarer Republik: Hindenburg, Brüning, Groener, Schleicher“ von Theodor Eschenburg, abgedruckt in Theodor Eschenburg: Die Republik von Weimar: Beiträge zur Geschichte einer improvisierten Demokratie“. München: Piper, 1985

<sup>36</sup> Möller: Weimar, a.a.O., S. 211. Er ist der bedeutendste Gegner der – etwa von Schulze oder Haffner: „Anmerkungen zu Hitler“, 1978 – vertretenen These, die Wahl Hindenburgs sei 1925 zunächst ein Glücksfall für die Republik gewesen, da sie die Möglichkeit geboten habe, die der Republik feindlich gesinnten Eliten und Kräfte durch ein Staatsoberhaupt Hindenburg mit dieser zu versöhnen. Hier ist Möller recht zu geben. Die Wahl Hindenburgs im Jahre 1925 war eine entscheidende Ursache zum Scheitern der Republik.

<sup>37</sup> Karl Dietrich Erdmann: Weimar: Selbstpreisgabe einer Demokratie? Eine Bilanz heute. Kölner Kolloquium der Franz-Thyssen-Stiftung, Juni 1979. – Köln: Droste-Verl., 1980

<sup>38</sup> Im erwähnten Aufsatz: in: „Nationalsozialistische Diktatur“, S. 22/23.

Weimarer Republik gab (etwa die Verfassung, die nach Möller: „so viele gravierende Mängel“ hatte, „dass sie die Krise eher verschärfte, jedenfalls war die Verfassung nicht dazu geeignet, ihr wenigstens einen verfassungsrechtlichen Damm entgegenzustellen“<sup>39</sup>), die ja auch von Bracher thematisiert wurden (etwa in dem erwähnten Text) die zeigte, dass es mit der Stabilität Weimars „nicht weit her“ war, um mit Möller zu sprechen. Möller hat von „fundamentaler Instabilität“<sup>40</sup> gesprochen. Insofern liegt Erdmann zumindest nicht ganz falsch, wenn er darauf verweist, die Republik sei auch „an sich selbst zugrundegegangen.“ Den Hauptanteil am Scheitern der Republik aber haben – wie Eberhard Kolb zu recht festgestellt hat<sup>41</sup> – die zu allem entschlossenen Feinde bzw. Gegner der Republik. Es wurde schon gezeigt, dass es eine Vielfalt politischer, wirtschaftlicher, geistesgeschichtlicher, außenpolitischer und gesellschaftspolitischer Ursachen für das Scheitern der Republik gab, so dass meines Erachtens wohl auch eine stabilere Demokratie dem Ansturm ihrer Feinde – und letztlich ist sie an der Entschlossenheit der Gegner gescheitert, die allerdings Zustimmung für ihr Konzept fanden, denn die Nazis wurden im Juli 1932 mit 37,3% stärkste Kraft in Deutschland und mit der DNVP kamen sie auf über 40% der Wählerstimmen<sup>42</sup> – wie ja Wolfgang Merkel<sup>43</sup> in dem oben beschriebenen Ursachenbündel verdeutlicht hat. Auch Wippermann zeigte ja in seinem erwähnten Buch<sup>44</sup> den Aufstieg der faschistischen Bewegungen in Europa – in einer Zeit des Aufstiegs der totalitären Bewegungen im einem Zeitalter des Umbruchs oder einer „Zeit der Ideologien“ (Karl-Dietrich Bracher<sup>45</sup>). Eine stichwortartige – nicht vollständige – Ursachenanalyse des Unterganges der Weimarer Republik findet sich hier: [http://www.br-online.de/wissenbildung/collegeradio/medien/geschichte/weimar\\_scheiterte/hintergrund/](http://www.br-online.de/wissenbildung/collegeradio/medien/geschichte/weimar_scheiterte/hintergrund/).

Insofern ist die These Erdmanns natürlich zu einseitig. Kolb hat hier schon recht: Weimar ging in erster Linie an seinen Gegnern zugrunde – begünstigt aber durch Strukturmängel, die in Weimar angelegt waren. Letztlich scheiterte Weimar **meines Erachtens** daran, weil es – mit Ausnahme der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung 1919 – nie eine Mehrheit für Demokraten organisieren konnte, die Deutschen zu einem großen Teil Weimar die Schuld für Versailles – unberechtigterweise – gaben<sup>46</sup>. Dies ließ das vorherige politische System – das Kaiserreich – umso heller strahlen, je trister die – durch Inflation und Wirtschaftskrise

---

<sup>39</sup> Möller, a.a.O., S. 211

<sup>40</sup> ebd., S. 214

<sup>41</sup> Kolb, a.a.O.

<sup>42</sup> Die Wahlergebnisse zu den Wahlen in der Weimarer Republik finden sich etwa bei Möller, a.a.O., S. 286/87

<sup>43</sup> Merkel, a.a.O.

<sup>44</sup> Wippermann, a.a.O.

<sup>45</sup> Karl-Dietrich Bracher: Zeit der Ideologien: Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1982

<sup>46</sup> denn es waren – wie es Sebastian Haffner in seinen Publikationen korrekt gezeigt hat – Ludendorff und die Militärs, die den Krieg verloren und nicht die aus dem Krieg hervorgegangene Demokratie (etwa in: Sebastian Haffner: Die deutsche Revolution 1918/19. – München: Droemer-Knaur, 1981)

als düster empfundene – Gegenwart gesehen wurde. Die gefühlte Demütigung durch den als ungerecht empfundenen Friedensvertrag von Versailles darf ebenso wenig unterschätzt werden wie die Tatsache, dass Weimar in der Tat von seinen Feinden – auch den Kommunisten – eingekreist worden ist. Aufgrund der sogenannten „Sozialfaschismus-These“ durch Stalin<sup>47</sup> weigerten sich die Kommunisten, mit den Sozialdemokraten zusammenzuarbeiten – der gemeinsame Verkehrsstreik zwischen Kommunisten und Nazis vom November 1932 (auf dem Ulbricht und Goebbels auf einem Bild zusammen zu sehen sind) zeigt dies ja ganz deutlich – und so scheiterte die Republik an ihren Feinden von rechts und links.

Ob sie hätte gerettet werden können, wenn bestimmte Bedingungen nicht eingetreten wären (etwa Wahl von Marx 1925, Nichtauflösung des Reichstages 1930 bzw. Gewährung des Notverordnungsrechts an die Regierung Hermann Müller 1930) ist eine offene Frage. Spätestens seit den Wahlen vom Juli 1932 war allerdings das Schicksal der Republik besiegelt; von jenem Zeitpunkt an hatten die Demokraten keine Mehrheit mehr im Parlament<sup>48</sup>.

**Die Lehre von Weimar kann nur sein: es gilt wachsam zu sein gegenüber den Feinden der Demokratie, denn es hat sich gezeigt: ist die Demokratie erst einmal durch eine (totalitäre) Diktatur ersetzt, ist eine solche von innen her kaum zu stürzen, zumal wenn sie sich lange Zeit – wie Ian Kershaw<sup>49</sup> und Sebastian Haffner<sup>50</sup> gezeigt haben – auf die Zustimmung ihrer Bürger stützen kann. Letztlich kann eine Demokratie ohne die Zustimmung der von ihr regierten Bürger nicht existieren.** Insofern scheiterte die Republik auch an sich selbst, nämlich ihrer mangelnden Fähigkeit, entscheidende wirtschaftliche und politische Probleme zu lösen und somit die Akzeptanz der Bürger zum demokratischen System sicherzustellen. Ein solcher Verlust an spezifischer Legitimität ist meines Erachtens die Gefahr, denen demokratische Systeme in Krisenzeiten ausgesetzt sind, wenn sie existentielle Probleme ihrer Bürger nicht lösen können.

### **3. „Bonn ist nicht Weimar“: Konsequenzen aus dem Scheitern der ersten deutschen Demokratie in der Konzeption des Grundgesetzes**

---

<sup>47</sup> offiziell verkündet durch die KOMINTERN 1928

<sup>48</sup> Die republikfeindlichen Parteien NSDAP, DNVP und KPD hatten seitdem eine absolute Mehrheit im Reichstag, eine Situation, die sich auch nicht durch die Wahlen vom November 1932 änderte, vgl. etwa Möller, a.a.O., S. 286/87

<sup>49</sup> Ian Kershaw: Der Hitler-Mythos. – Stuttgart: Deutsche Verl.-Anst., 1999.

<sup>50</sup> Sebastian Haffner: Anmerkungen zu Hitler. – München: Kindler, 1978 (Erstausgabe).

Die Voraussetzungen des heutigen demokratischen politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland sind in den geschichtlichen Entwicklungen der letzten 200 Jahre begründet. Den wichtigsten Einschnitt in unserer jüngsten Geschichte bildet das Ende des Zweiten Weltkrieges und der damit verbundene Zusammenbruch der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Nach 1945 wurde Deutschland von den Siegermächten in vier Besatzungszonen eingeteilt. Die USA, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion besetzten Deutschland. In den westlichen Besatzungszonen bildete sich eine politische Ordnung nach den Vorbildern der liberalen Demokratien der USA, Großbritanniens und Frankreichs. In der sowjetischen Besatzungszone begann die Sowjetunion, eine kommunistische Gesellschafts- und Staatsordnung aufzubauen. Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Jahre 1949 war Deutschland nicht nur in zwei Staaten, sondern in zwei unterschiedliche politische Systeme geteilt. Die Grundlagen nicht nur der deutschen Teilung, sondern auch der beiden aus ihr hervorgehenden Staaten mit ihren antagonistischen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen sind jedoch schon in den Besatzungsjahren nach 1945, also Jahre vor den Staatsgründungen (1949) gelegt worden. Die deutsche Teilung war das Produkt des Kalten Krieges zwischen den Mächten der Anti-Hitler-Allianz des Zweiten Weltkrieges. Deutschland war somit die Ursache und das erste Opfer des Kalten Krieges. Erst nachdem die Bipolarität der Weltpolitik 1989/90 zusammengebrochen war, konnte die deutsche Teilung überwunden werden.

Aus westlicher Sicht stellte sich nach zwei Weltkriegen und der nationalsozialistischen Diktatur die Frage, wie eine Wiederholung all dessen ausgeschlossen werden könnte. Die Antwort hierauf bestand zum einen darin, den Deutschen die materiellen Möglichkeiten zu erneuter Kriegsführung zu nehmen. Diese Tendenz spiegelte sich noch während des Krieges in zeitweiligen Absichten zur Zerstückelung und Reagrarisierung Deutschlands, dann nach dem Kriege im Verbot einer Armee, in Demontagen potentieller Rüstungsindustrien, in Produktionsbeschränkungen und in Gedanken an eine Internationalisierung der Ruhrindustrie wider. Zum anderen aber strebten die Westmächte auch den Aufbau einer lebensfähigeren Demokratie in Deutschland an. Eine Wiederkehr der Diktatur sollte durch eine **wehrhafte Demokratie** ausgeschlossen werden.

Besonders deutlich werden die Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik in dem **Festschreiben unabänderlicher, d.h. durch keine Mehrheit aufhebbarer Verfassungsprinzipien**: des Prinzips der Menschen- und Grundrechte, der Demokratie, des Rechts-, des Bundes- und des Sozialstaates (Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 und 20 GG). Die demokratischen und rechtsstaatlichen Komponenten dieses **unantastbaren Verfassungskerns** werden unter dem Begriff der

**freiheitlichen demokratischen Grundordnung** zusammengefasst. Zu ihr zählt das Bundesverfassungsgericht im einzelnen:

„Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>51</sup>

Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist damit unvereinbar mit autoritären und insbesondere totalitären Herrschaftssystemen. In der Konsequenz dieses Denkens liegt es, dass das Grundgesetz den Feinden der demokratischen Grundordnung nicht die Freiheit einräumt, diese zu zerstören. Ihnen gegenüber bietet es vielmehr eine Reihe rechtlich-administrativer Handhaben:

- Die mögliche Verwirkung von Grundrechten (Presse- und Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung u.a.m.) wenn diese zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht werden (Art. 18 GG). Diese Möglichkeit, bei der an Demagogen wie Hitler und Goebbels (Meinungsäußerung) zu denken war, ist bisher jedoch nie wirksam geworden; entsprechende Anträge scheiterten vor dem Bundesverfassungsgericht
- Den Einsatz bewaffneter Macht der Polizei mehrerer Bundesländer sowie der Bundeswehr im Falle der Gefahr (Art. 91 und 87a Abs. 4 GG)
- Die Möglichkeit des Verbots verfassungswidriger Parteien durch das Bundesverfassungsgericht (Art. 21 Abs. 2 GG) und des Verbots sonstiger verfassungswidriger Vereinigungen (Art. 9 Abs. 2 GG). Bisher wurden zwei Parteien (SRP 1952 und KPD 1956) sowie 119 Vereinigungen (bis 1989) verboten.
- Den Ausschluss vom öffentlichen Dienst, in dem aufgrund der hergebrachten Grundsätze des Beamtentums eine Verfassungstreue der öffentlichen Bediensteten gefordert wird (Art. 33 GG).
- Das Recht zum „Widerstand“ gegen jeden, der es unternimmt, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen – vorausgesetzt, dass Abhilfe anders nicht mehr möglich ist (Art. 20 Abs. 4 GG)

Dieses in demokratischen Verfassungen ungewöhnliche Arsenal einer **wehrhaften Demokratie** hat seine Wirksamkeit in der Stunde akuter Gefahr bisher nicht erweisen müssen. Ungewiss bleibt, wie viel jene Regelungen gegenüber einer breiten antidemokratischen Massenbewegung bzw. einem Staatsstreich vermöchten. Bedeutend scheint jedoch die **vorbeugende** Funktion jenes Arsenal. Ohne

---

<sup>51</sup> SRP Verbotsurteil vom 23.10.52 in BverfGE 2, S. 1 ff, zit. nach: Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. – 6., überarb. Aufl. – Opladen: Leske + Budrich, 2004. S- 48. Auf dessen Darstellung basiert dieser Abschnitt der Arbeit.

vornehmlich auf solche rechtlich-administrativen Mittel zu setzen, kann deren maßvoller Einsatz mit dazu beitragen, dass anti-demokratische Strömungen erst gar nicht zu einer breiten Massenbewegung anwachsen und damit das Wechselspiel zwischen demokratischer Regierungsmehrheit und demokratischer Alternative blockieren.

### **3.1. Durchbruch zu konsequent parlamentarischer Demokratie**

Der **Parlamentarische Rat** hat mit dem Entwurf des Grundgesetzes vor allem verfassungspolitische Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen. Dies wird deutlich, wenn man die Konkretisierung der zentralen, im Grundsatz jeder Verfassungsänderung entzogenen Prinzipien des Grundgesetzes – Demokratie, Föderalismus, Rechts- und Sozialstaat – betrachtet.

Die **Weimarer Reichsverfassung von 1919** vollzog zwar den Übergang zur parlamentarischen Regierung in Deutschland, indem sie die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig machte. Allerdings blieb die Verfassung hier in verhängnisvoller Weise inkonsequent: sie stellte neben den Reichstag einen direkt gewählten Reichspräsidenten, führte darüber hinaus den Volksentscheid ein und schuf damit drei konkurrierende demokratische Legitimationen. Auch wurde die Reichsregierung in eine zweifache Abhängigkeit – von Parlamentsmehrheit wie Reichspräsident versetzt und dem Reichstage (infolge des nur negativen Misstrauensvotums, der präsidialen Kanzlerernennung und der präsidialen Notstandsrechte nach Art. 48 WRV in Verbindung mit dem Auflösungsrecht des Parlamentes durch den Reichspräsidenten in Art 25 WRV) die Flucht aus der Verantwortung ermöglicht. Diese Regelungen erleichterten ab 1930 die Selbstabdankung des Parlamentes und den „legalen“ Übergang in die Diktatur. Das Grundgesetz hat demgegenüber drei Folgerungen gezogen:

- **Zuweisung des „Legitimationsmonopols“ an das Parlament:** Das Grundgesetz sieht nur eine einzige unmittelbar demokratische Legitimation vor, die der Wahl des Parlaments. Die Wahl des Bundespräsidenten oder des Bundeskanzlers erfolgt nicht direkt plebiszitär über die Bevölkerung, sondern über Repräsentativorgane. Das Grundgesetz stellt also eine **reine Repräsentativverfassung** dar, in der das Volk seine Souveränität nur **indirekt** durch die Teilnahme an **Wahlen zum Parlament** ausüben kann. Eine Direktwahl des Staatsoberhauptes oder des Regierungschefs ist nicht möglich. Das Grundgesetz kennt also – außer bei der Revision von Ländergrenzen nach Art. 29 GG – **keine plebiszitären Entscheidungen**. Diese **antiplebiszitäre Haltung** wurde mit emotionalisierenden Kampagnen bei Volksentscheiden bzw. –begehren der Weimarer Zeit und mit der Wahl des ehemaligen Generalfeldmarschalls Paul von Hindenburg zum Reichspräsidenten

begründet. Zwar gab es bis heute immer wieder Forderungen, in die Verfassung zusätzliche plebiszitäre Elemente aufzunehmen und etwa den Bundespräsidenten direkt zu wählen. Bis heute wurden diese Anregungen jedoch nicht umgesetzt. Die Tatsache, dass die Landesverfassungen überwiegend durch Volksentscheide bestätigt wurden und die Möglichkeit von Volksentscheiden enthalten, zeigt jedoch, dass die Folgerung des Grundgesetzes aus den Erfahrungen der Vergangenheit nach 1945 keineswegs allgemein als zwingend betrachtet worden ist.

- **Konsequente Einführung des parlamentarischen Regierungssystems:** Das Grundgesetz sucht allein von parlamentarischen Mehrheiten getragene Regierungen zu ermöglichen und diese zu stabilisieren. Dem dient, dass der Bundeskanzler sein Amt durch das Parlament verdankt; dass er es nur durch ein „**konstruktives Misstrauensvotum**“ (Art. 67 GG), d.h. durch Wahl eines neuen Amtsinhabers mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verlieren kann und dass – anders als vor 1933 – ein Verordnungsrecht des Präsidenten gänzlich entfallen und das der Bundesregierung eng begrenzt worden ist (Art. 81 GG). Außerdem bleiben selbst im Notstandsfall parlamentarische Entscheidungsrechte und Kontrollen bestehen
- **Anerkennung der verfassungspolitischen Funktion der Parteien:** Während die Weimarer Verfassung die Parteien ignorierte und sie lediglich einmal abwehrend mit der Formulierung, die Beamten seien „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“ (Art. 130 WRV) erwähnte und darin anderen älteren demokratischen Verfassungen ähnelte, hat das Grundgesetz der zentralen Rolle politischer Parteien im demokratischen Prozess durch ihre Einbeziehung in die Verfassung (Art. 21 GG) Rechnung getragen. Sie sind damit nicht mehr nur gesellschaftliche Organisationen. Ihre Ziele, Organisation und Finanzierung sind verfassungsrechtlich nicht mehr gleichgültig. Das Grundgesetz erteilt so jedem parteienfremden Demokratieverständnis eine Absage.

### **3.2. Föderalismus als Staatsprinzip im Grundgesetz**

Schon in ihrem Staatsnamen symbolisiert die Bundesrepublik Deutschland die Bedeutung des Föderalismus. Dieser gehört neben der Demokratie, der Republik, dem Rechtsstaat und dem Sozialstaat zu den fünf grundlegenden Verfassungsprinzipien, auf denen nach Art. 20 GG ihr politisches System beruht und die nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich gelten. Unter **Föderalismus** (lat.: foedus = Bund) versteht man ganz allgemein ein Prinzip, einen Staat zu organisieren. Ein föderativer Staat ist unterteilt in kleinere Einheiten, die ihrerseits eigene staatliche Aufgaben erfüllen können – und im Unterschied zu einem dezentralen Einheitsstaat – selbst auch Staatsqualität besitzen. Der relativ hohe Autonomiegrad der

Gliedstaaten in einem föderativen System zeigt sich darin, dass die Mitglieder des Bundes über eigene Legitimität, Rechte und Kompetenzen verfügen. Diese können vom Zentralstaat nicht oder höchstens mit Zustimmung der Gliedstaaten beschränkt werden. Anders als in einem Staatenbund üben im Bundesstaat jedoch gesamtstaatliche Organe gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der Einzelstaaten eine unmittelbare Hoheitsgewalt aus. Bei aller Vielfalt ist also auch immer ein gewisses Maß an Einheitlichkeit gegeben. Auch in den Bundesländern gilt das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Sie haben Parlamente und Regierungen und eigene Verwaltungen.

Der Föderalismus der Bundesrepublik bedeutete zwar – nach dem in der deutschen Geschichte einmaligen Zwischenspiel des Einheitsstaates während der nationalsozialistischen Diktatur – eine Rückkehr zu deutschen Verfassungstraditionen. Seine eigentliche Rechtfertigung findet er aber in Deutschland nach 1945 kaum in historischen Traditionen – auch wenn an ein regionales Sonderbewusstsein angeknüpft werden konnte –, noch weniger im Integrationsbedarf für ethnisch unterschiedliche oder räumlich weite Territorien, als vielmehr darin, durch **Machtstreuung** die **freiheitliche Demokratie** zu stützen. Der Verbundföderalismus Deutschlands wird durch zwei Merkmale geprägt:

- Das Schwergewicht der den Bundesländern allein vorbehaltenen Kompetenzen liegt weniger in entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeiten (unter denen lediglich Bildungs-, Kultur- und Verwaltungsangelegenheiten hervorzuheben sind) als in der Funktion der Bundesländer als allgemeiner **Exekutive** bei der **Ausführung von Bundesrecht**. Insofern lässt sich hier zuspitzend von einem **Exekutivföderalismus** sprechen, der dadurch gekennzeichnet ist, dass politische Entscheidungen primär vom Bund getroffen, die Ausführung dieser Entscheidungen durch die Bundesländer erfolgt. Bundesgesetze, die durch die Länder ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung durch die Länderkammer, des Bundesrates.
- Durch den **Bundesrat** wirken die **Bundesländer** an den zentralstaatlichen Entscheidungsprozessen mit und können jeder Aushöhlung von Länderrechten entgegentreten. Die Föderale Ordnung ist somit nicht durch ein getrenntes Nebeneinander von Bund und Ländern, sondern durch gegenseitige Verflechtungen gekennzeichnet. **Aufgrund dieser Tatsache ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze, denen der Bundesrat als Vertretung der Länder mit der absoluten Mehrheit aller Ländervertreter (dieses Quorum liegt zur Zeit bei 35 Stimmen der 69 Ländervertreter) auf über 60% angewachsen.** Dies führt zu Problemen, wenn die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat nicht einheitlich sind und Gesetze nicht zustande kommen. Bundespräsident Köhler sprach daher am 22. Juli 2005 davon, das föderale System sei in der

oben beschriebenen Art und Weise „überholt“ Eine seit langem geplante Reform der föderalen Ordnung wurde angestrebt. Entsprechende Bemühungen durch die Vertreter von Bund und Ländern sind bis 2005 jedoch nicht erfolgreich gewesen.

Die unterste Ebene politischer Entscheidungen bilden die Kreise, die Städte und die Gemeinden. In formaljuristischer Sicht, der sich im Begriff der „kommunalen Selbstverwaltung“ niederschlägt, werden die Gemeinden allerdings nicht als eigenständiger staatlicher Bereich angesehen, sondern den Ländern zugeordnet, da sie deren Gesetzgebung und Rechtsaufsicht untergeordnet sind. Doch in Bezug auf die politische Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung kann von den Städten und Kreisen durchaus von einer weiteren, dritten Ebene des demokratischen Bundesstaates gesprochen werden. Das Verständnis der Struktur des kommunalen Verfassungs- und Entscheidungssystems in Deutschland wurde bisher durch ihre Vielfalt erschwert. Es konnten bei der Organisation der Gemeindeverwaltungen vier Formen von Kommunalverfassungen unterschieden werden: norddeutsche Ratsverfassung, Magistratsverfassung, Bürgermeisterverfassung und süddeutsche Ratsverfassung. Diese Verfassungstypologie ist durch zum Teil weitreichende Reformen in den westdeutschen Bundesländern in den 90-er Jahren hinfällig geworden. Die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister hat inzwischen in alle Kommunalverfassungen Eingang gefunden. Grundsätzlich gilt laut Art. 28 Abs. 2 GG, dass die Gemeinden das Recht haben, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Selbstverwaltung). Sie sind dabei an die von Bund und Ländern erlassenen Gesetze gebunden. Welche Aufgaben im einzelnen die Gemeinden selbstständig erledigen können, ist verfassungsrechtlich nicht genau festgelegt. Die Gemeindebehörden fungieren sowohl als ausführende Organe des Staates als auch als selbstständige politische Körperschaften, die in eigener Regie bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Die moderne Industriegesellschaft verlangt von den Gemeinden wachsende Aufwendungen, um die von ihren Einwohnern erwarteten öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen bereitstellen zu können. Zu den kommunalen Aufgaben gehören eine Vielzahl von Tätigkeiten in den Bereichen Sozialwesen, Bildung, Freizeit, Wirtschaftsförderung und Entsorgung sowie in der Regel die Versorgungsbetriebe für Gas, Elektrizität, Wasser und den Nahverkehr. Die finanziellen Mittel der Städte und Gemeinden für diese Leistungen waren und sind im Durchschnitt zu gering und zu unterschiedlich verteilt, um eine gleichmäßige Entwicklung zu gewährleisten. Als Folge der Finanzreform von 1969 hatte sich die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden zwar verbessert. Diese Finanzreform machte die Gemeinden nicht mehr so stark vom Gewerbesteuererwerb abhängig, stärkte den interkommunalen Finanzausgleich durch die Länder und beseitigte damit allzu Krassen Unterschiede in der Finanzausstattung der Gemeinden. Diese sind nunmehr auch an der Einkommens- und Körperschaftsteuer beteiligt. Insgesamt ist aber die Finanznot der Kommunen, die sich auch

in einer übergroßen Schuldenlast niederschlägt, nicht behoben worden. Seit der Wirtschaftskrise zu Beginn der 90-er Jahre und dem Abbau von Arbeitsplätzen, der verbunden ist mit einem Rückgang der Gewerbesteuer, gehen die öffentlichen Ressourcen immer mehr zurück. Andererseits müssen die öffentlichen Haushalte immer mehr Bürger mit Sozialleistungen unterstützen. So sinken die Rücklagen der Gemeinden. Die Krise des Sozialstaat bedroht insbesondere das föderalistische System der Bundesrepublik, welches auf die kooperative Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abstellt. Diese Krise muss vor allem in den Städten und Gemeinden gemeistert werden, weil Angebote und Leistungen der Gemeinden ohne finanzielle Entlastung und Hilfe durch Bund und Länder nicht mehr zu leisten sind. Diese Entwicklungen bedrohen die kommunale Selbstverwaltung.

Neue Fragestellungen und Probleme ergeben sich für die Bundesländer durch die Europäische Union. Die Länder befürchten, dass sie durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf europäische Institutionen an Einfluss verlieren könnten. Um den Veränderungen, die sich durch die Europäische Union für die Bundesländer ergeben, gerecht zu werden, wurde unter anderem eine Neufassung des Art. 23 GG beschlossen. Dabei ging es vor allem auch darum, die Rechte der Bundesländer zu sichern. So wurde Art. 23 Abs. 2 wie folgt geändert: **„In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit...“** In Absatz 5 heißt es: „Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind..., berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates..“

### **3.3. Rechtsstaat**

Der Begriff Rechtsstaat meint, dass alle staatlichen Entscheidungen und Handlungen an das Recht gebunden sein sollen, also den Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze entsprechen müssen. Willkürhandlungen von Staatsorganen sind nicht zulässig. Wer sich in seinem Rechtsstaat verletzt fühlt, hat die Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, die dann eine Entscheidung herbeiführen. Neben dem Demokratiegebot, der Sozialstaatlichkeit und der föderalistischen Ordnung gehört das **Rechtsstaatsprinzip** zu den wichtigsten Maximen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind im Grundgesetz in den Artikeln 20 und 28 festgeschrieben worden. Der ältere Begriff des Rechtsstaates zielte auf ein formelles Verständnis ab. Gefordert wurde die Bindung des Staates, seiner Behörden und Amtsträger an die Buchstaben der Gesetze und Verordnungen. An der Diktatur des Dritten Reiches ist dann die Illusion zerbrochen, dass formell korrekt zustande gekommene Gesetze und die Ermächtigung staatlicher Behörden durch Gesetzesnormen notwendigerweise der Gerechtigkeit dienen. Nach der furchtbaren Erfahrung durch das nationalsozialistische Unrechtsregime,

welches deutlich werden ließ, dass ein formeller Rechtsstaat den materiellen Unrechtsstaat nicht verhindern konnte, sondern dazu beitrug, diesem eine scheinbare Legitimität zu verschaffen, war es ein zentrales Anliegen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, im Grundgesetz eine Pervertierung des Rechts, wie sie im Dritten Reich ständig praktiziert worden war, auszuschließen. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes ergänzten daher das **formelle Rechtsstaatspostulat** durch das Prinzip eines **materiellen Rechtsstaates**. Dadurch sollte dieser vor Missbrauch geschützt werden. Danach muss staatliches Handeln nicht nur in formell korrekten Formen, sondern auch unter Beachtung elementarer **Grundwerte** erfolgen. Das Neuartige an der Rechtsstaatskonstruktion des Grundgesetzes, besteht daher in der **herausgehobenen Rolle von Grundrechten** und in der **Einrichtung eines Bundesverfassungsgerichtes**. Zwar hat auch die Weimarer Reichsverfassung Grundrechte und einen Staatsgerichtshof gekannt. Deren andersartiger Stellenwert in der Bundesrepublik Deutschland wird jedoch darin deutlich, dass im Unterschied zur Weimarer Verfassung

- Die Grundrechte betont an den Anfang des Grundgesetzes gestellt sind, was ihren herausgehobenen Stellenwert unterstreichen soll
- Die Grundrechte zwar mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit geändert werden können, als menschenrechtliches Prinzip aber unantastbar sind (Art. 19 GG)
- Das Bundesverfassungsgericht verbindlich auch über die **Verfassungsgsmäßigkeit** von Gesetzen und nicht nur über Rechtsstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen entscheidet (Art. 93 GG).

Materiell hingegen stellen die Grundrechte nichts Neues dar. Sie gehören in die westliche, auf die englische Verfassungsentwicklung, die Amerikanische und Französische Revolution zurückgehende liberaldemokratische Tradition und lassen sich im wesentlichen in zwei Gruppen gliedern:

- **Liberale „Abwehrrechte“** gegenüber dem Staat. Darunter fallen Persönlichkeitsschutz und Menschenwürde, Glaubensfreiheit, Freizügigkeit, Berufsfreiheit, Wehrdienstverweigerung, Unverletzlichkeit der Wohnung, Eigentum, Staatsangehörigkeit, Postgeheimnis, Gleichheit vor dem Gesetz. Neben diesen **Individualrechten** zählen zu dieser Gruppe noch als institutionenbezogene Rechte der Schutz der Familie und das Elternrecht
- **Demokratische Mitwirkungsrechte** am öffentlichen Leben, so Meinungs-, Versammlungs und Vereinigungsfreiheit, Petitions- und Wahlrecht. Institutionellen Bezug hat die Pressefreiheit.

Diese **Rechte** dienen der Verwirklichung der **vier wichtigsten Grundsätze** des Rechtsstaates, die an dieser Stelle nochmals verdeutlicht werden sollen:

- **Freiheitssicherung:** Der Staat soll die Freiheitsrechte des Individuums nicht eingreifen und die Privatsphäre des Individuums schützen. Die Freiheit, zu deren Sicherung und Behauptung die staatliche Gewalt eingesetzt ist, findet ihre Grenze nur da, wo die Freiheit des anderen beginnt. Da ein unbeschränkter Gebrauch der Freiheit zum Recht des Stärkeren führt, überwacht der Staat die Geltung der Freiheitsrechte auch in den Beziehungen Privater untereinander und gewährt im Konfliktfall dem Individuum Schutz gegen mächtige soziale Gruppen und Organisationen. Die vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2005 festgestellte Verfassungswidrigkeit des niedersächsischen Polizeigesetzes mit dem Grundgesetz zeigt, wie wichtig das Bundesverfassungsgericht die Freiheitsrechte des Individuums ansieht.
- **Rechtsgleichheit:** alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich. Das Prinzip des Rechtsstaats verträgt die Existenz privilegierter Rechtsklassen nicht.
- **Rechtssicherheit:** Zur Rechtssicherheit gehört, dass die rechtlichen Folgen persönlichen, ökonomischen und politischen Handelns kalkulierbar sind. Daher gehören zum Rechtsstaat: Die Bindung der staatlichen Organe an Recht und Gesetz; die Ermächtigung des Staates zu Eingriffen in die Privatsphäre des einzelnen nur aufgrund eines Gesetzes („Gesetzesvorbehalt), das Verbot willkürlicher Verhaftung, das Verbot rückwirkender, das heißt erst nach Begehung der betreffenden Tat erlassener Strafgesetze, das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Der Idee nach soll formal gesetztes, überprüfbares und gesichertes Recht den Rahmen des Handelns fest und unerschütterlich umreißen.
- **Gewaltenteilung:** Der Grundsatz des gemäßigten, an das Recht gebundenen Staates wird durch die Gewaltenteilung verwirklicht. Dabei hat sich als Grundmodell die von Charles de Montesquieu skizzierte Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative durchgesetzt. Formal gilt sie in allen modernen Verfassungsstaaten (Art. 20, 2 GG). Seit aber die der juristischen Teilung entsprechende soziologische Machtverteilung zwischen Monarch (Exekutive) und Bürgertum (Legislative) aufgehoben ist, wird im modernen Parlamentarismus die Trennung von Exekutive und Legislative weitgehend durch ihre Verschränkung ersetzt: Die Regierung ist ein verlängerter Arm der Parlamentsmehrheit, die sie wählt und stützt. Die Kontrollbefugnisse gehen auf die Opposition über. Somit verbleibt als wichtigstes Element der Gewaltenteilung die Unabhängigkeit der Gerichte. Die Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichtes, welches im weltweiten Vergleich über die extensivste Verfassungsgerichtsbarkeit (Kurt Sontheimer; Wilhelm Bleek) aller Staaten verfügt, zeigt, dass diesem Grundsatz im Grundgesetz ein hoher Spielraum eingeräumt worden ist.

### **3.4. Sozialstaat**

Die Debatte über die Zukunft und die Grenzen unseres Sozialstaates, die gerade jetzt angesichts der großen finanziellen Probleme der Bundesrepublik Deutschland heftig geführt wird, legt die Frage nahe, ob und wie wirtschafts- und sozialpolitische Grundsatzfrage im Grundgesetz geregelt sind. Das Grundgesetz liefert die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland. Es enthält eine Reihe von Vorschriften, die dem Staat soziales Handeln gebieten. Ausdrücklich gefordert wird der soziale Staat im Grundgesetz nur an zwei Stellen. Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt, dass die Bundesrepublik ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Ähnliche Regelungen finden sich in den meisten Landesverfassungen. Man bezeichnet die Formulierung in Art. 20 und – ergänzend – jene in Art. 28 GG als **Sozialstaatsprinzip**. Das Grundgesetz schweigt sich über die Grundlinien der Wirtschafts- und Sozialordnung weitgehend aus. Zwar enthält der Grundrechtsteil den Hinweis, das private Eigentum solle zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen (Art. 14) und Art. 15 erlaubt die mögliche Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln. Doch abgesehen von diesen vagen bzw. Kann-Bestimmungen enthält das Grundgesetz keine konkreten Normen für die Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung. Im Unterschied zu anderen Verfassungen kennt das Grundgesetz keine sozialen und damit einklagbaren Anspruchsrechte wie ein Recht auf Arbeit, auf Bildung oder auf Wohnung. Was daher tatsächlich aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten ist, scheint daher begrenzt: die Unzulässigkeit einer Gesetzgebung, die den Einzelnen ohne ein Minimum an sozialer Sicherung seinem individuellen Schicksal überließe und darüber hinaus die Aufforderung an den Gesetzgeber, sozialen Ausgleich zu fördern. Insgesamt überlässt so das Grundgesetz der jeweiligen politischen Mehrheit ein gesellschaftspolitisches Gestaltungsfeld mit weit gesteckten Grenzen. Das Grundgesetz dokumentiert damit, dass es sich bei ihm um eine auf Dauer gewollte offene Verfassungsordnung handelt, die auch dem demokratischen Gegenspieler legitimen Spielraum zur Verwirklichung seiner wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen lässt. Somit kann die Verfassung integrative Wirkung entfalten.

### **3.5. Das Grundgesetz nach der Wiedervereinigung 1990**

Die Grundstrukturen des Grundgesetzes blieben seit 1949 unverändert. Die in der damaligen DDR neu konstituierten Bundesländer traten gemäß Art. 23 dem Geltungsbereich des Grundgesetzes bei. Die meisten ostdeutschen Bundesländer, aber auch die in der Bundesrepublik regierende Koalition aus Union und FDP hatten kein Interesse, den

alternativen Weg über Art. 146 GG zu gehen. Dieser hätte die Ausarbeitung einer neuen Verfassung bzw. eine umfassende Verfassungsreform erfordert. Die Mehrheit in Bundestag und Bundesrat hatte kein Interesse daran, sich aus Anlass der deutschen Vereinigung eine andere, neue Verfassung aufdrängen zu lassen, da sich in ihren Augen das Grundgesetz optimal bewährt hatte. Sie lehnten aus diesem Grund eine Totalrevision des Grundgesetzes ab und bevorzugten nur möglichst geringe Veränderungen des Grundgesetzes. Demgegenüber sprachen sich viele Politiker, Publizisten und Wissenschaftler auf der linken Seite des politischen Spektrums für den Weg der Schaffung einer neuen Verfassung gemäß Art. 146 GG aus. Ihr Ziel war, aus ihrer Sicht notwendige Verfassungsänderungen durchzusetzen. Zum anderen sollte eine Legitimation der neuen Verfassung durch das deutsche Volk ermöglicht werden.. Ihre Vorstellungen gingen dahin, die deutsche Einheit mit einer neuen Verfassung zu verbinden, welche auch Volksentscheide und soziale Grundrechte (bzw. Staatsziele) auf Arbeit, Wohnung und Bildung enthalten sollte. Die Notwendigkeit für Änderungen am Grundgesetz ergab sich jedoch auch aus dem europäischen Integrationsprozess.

Nicht eine gewählte Nationalversammlung, sondern eine „Gemeinsame Verfassungs-Kommission“ aus je 32 Bundestagsabgeordneten und Vertretern der Landesregierungen hat dann Vorschläge für Änderungen am Grundgesetz erarbeitet, die 1994 Bundestag und Bundesrat – mit einigen Korrekturen beschlossen haben. Das wesentliche Ergebnis der Verfassungsänderungen war die Angleichung des Grundgesetzes an den fortschreitenden Prozess der europäischen Integration. In Anpassung an den Maastricht-Vertrag wurden nunmehr die Rechte der Bundesbank auf die neu errichtete Europäische Zentralbank übertragen werden (Art. 88 GG), das kommunale Wahlrecht für EU-Ausländer ist eingeführt worden (Art. 28 GG). Wichtigste Änderung des Grundgesetzes bestand im neuen Europa-Artikel 23 GG. Dieser sieht nicht nur die mögliche Übertragung von Hoheitsrechten vor, sondern regelt auch die deutsche Mitwirkung in der Europäischen Union. In dem Maße, in dem europäische Entscheidungen die Rechte der Bundesländer berühren, haben diese abgestufte Mitwirkungsrechte bei der Vertretung des deutschen Standpunktes. Die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU wurde an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Den Ländern wurden in Artikel 24, I a eigene Übertragungsmöglichkeiten von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen – mit Zustimmung der Bundesregierung – gegeben. Durch den Bundesrat dürfen sie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken (Art. 50), und für die Europaangelegenheiten kann der Bundesrat eine Europakammer bilden (Art. 52,3 a). Somit haben die Länder die Politikverflechtung gleichsam „umgedreht“ (Klaus von Beyme) und zur Einstiegschance für die europäische Ebene gemacht. Die Analytiker sind sich nicht einig, ob damit nicht ein Pyrrhussieg errungen wurde. Der administrative Aufwand zur Realisierung der neuen europäischen Mitwirkungsrechte scheint die

Kapazität der Länder zu überfordern. Die erstaunliche Einheitsfront der Länder –unabhängig von der Parteienzusammensetzung der Landesregierungen – könnte bei der Wahrnehmung der neuen Rechte schwerer aufrecht zu erhalten sein. Die Gefahr, dass diese doppelte Politikverflechtung auf deutscher und europäischer Ebene zu einem Immobilismus führen könnte, ist gegeben. Die Einführung des europäischen Binnenmarktes kann die zentralisierende Wirkung der EU verschärfen. Mit zunehmender Abwanderung von bislang nationalstaatlichen Kompetenzen nach Europa könnten die Gewinne an Mitwirkungsrechten, die die Länder für die Abtretung von Gesetzgebungsrechten erhielten, immer weniger wert sein. Hier gilt es, die weitere Entwicklung zu beobachten.

Weitreichendere Verfassungsänderungswünsche der damals in Opposition befindlichen Sozialdemokraten und der Grünen, z.B. die Einführung plebiszitärer Elemente auch auf Bundesebene, scheiterten an der für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Vor allem hat man die mit der deutschen Vereinigung verbundene Chance verpasst, dem Grundgesetz durch eine Volksabstimmung jene plebiszitär-demokratische Legitimität zu geben, die man 1949 bei seiner Ausarbeitung vermieden hatte. Somit ist die Verfassungsgebung im wesentlichen Sache der politischen Führungsgruppen gewesen, begleitet von passiver Akzeptanz seitens der Massen der Bevölkerung. Dennoch wäre es deswegen nicht zutreffend, das Grundgesetz als „oktroziert“ zu bezeichnen. Tatsächlich hat das Grundgesetz seine eigentliche Legitimierung erst in der Folgezeit, durch ständige Wahl verfassungstragender Parteien, durch jahrzehntelange Bewährung und durch allseitige positive Berufung auf seine Inhalte erfahren. Es hat so mehr an Legitimität gewonnen, als sie ihm eine einmalige, pauschale Volksabstimmung hätte verschaffen können. Dieser Erfolg hat dazu geführt, dass das Grundgesetz inzwischen eine der weltweit beachteten und in Teilen übernommenen Verfassungen darstellt.

### **3.6. Das Wahlrecht**

Das **Wahlrecht** in der Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich nur in allgemeinen Zügen festgeschrieben. Art. 38 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG bestimmen lediglich, dass die Parlamente aus „**allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl**“ hervorgehen müssen. **Allgemein** besagt, dass alle Staatsbürger, unabhängig von Geschlecht, Rasse, Sprache, Einkommen oder Besitz oder ähnlich gelagerter gesellschaftlicher Unterscheidungsmerkmale stimmberechtigt sind. Die Wahl muss **unmittelbar** in dem Sinne sein, dass die Wähler die Abgeordneten ohne die Zwischenschaltung eines anderen Gremiums, etwa Wahlmännern wie bei den Präsidentschaftswahlen in den USA, **direkt bestimmen** können. **Frei** beinhaltet, dass auf die Wählerinnen und Wähler von keiner Seite ein irgendwie gearteter Druck ausgeübt werden darf. Die Wahl muss also **ohne Zwang und Kontrolle** durchgeführt werden können. **Gleich**

bedeutet, dass der **Zählwert der Stimmen aller Wahlberechtigten gleich** sein muss. Durch das Prinzip der **geheimen Wahl** wird gewährleistet, dass der Wähler eine nicht von anderen erkennbare Wahlentscheidung treffen kann. Die Abgabe der Stimmen erfolgt verdeckt. Niemand darf nachprüfen, wie die einzelnen Personen gewählt haben.

### 3.6.1. Wahlverfahren

Es gibt verschiedene Verfahren, nach denen gewählt werden kann. Es überwiegen die **Mehrheitswahl** und die **Verhältniswahl**. Bei der **einfachen Mehrheitswahl** wird das gesamte Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt, aus denen jeweils ein Abgeordneter ins Parlament zu entsenden ist. Die Mehrheitswahl ist also eine **Personenwahl**. Gewählt ist der Kandidat, der die meisten Stimmen, die **relative Mehrheit**, erhalten hat. Die Stimmen, welche die Wähler für die übrigen Kandidaten des Wahlkreises abgegeben haben, bleiben unberücksichtigt und somit ohne Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlamentes. Das britische Unterhaus wird nach diesem Verfahren gewählt. Bei der **absoluten Mehrheitswahl** (die in Europa häufig bei Präsidentschaftswahlen, etwa in Frankreich, Russland oder Polen angewendet wird), muss ein Bewerber auf Anhieb über 50% der Stimmen erhalten, um ins Parlament entsandt zu werden. Anderenfalls findet eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlganges statt. Eine Mischform stellt das sogenannte **romanische Wahlrecht** dar. Hier können in einem notwendig werdenden zweiten Wahlgang unter bestimmten Bedingungen auch weitere als die beiden bestplatzierten Kandidaten teilnehmen, sofern sie eine gewisse Mindeststimmenzahl im ersten Wahlgang erreicht haben (so bei den französischen Parlamentswahlen; auch der Reichspräsident der Weimarer Republik wurde nach diesem Wahlsystem gewählt. Heute findet sich dieses Wahlrecht in deutschen Kommunalverfassungen, so bei den baden-württembergischen Bürgermeisterwahlen). Das Mehrheitswahlrecht führt zu stabilen Regierungsverhältnissen im Parlament. Die Partei, deren Kandidaten in den meisten Wahlkreisen siegt, erhält im Parlament in der Regel die absolute Mehrheit, obwohl sie landesweit weniger als 50% der Stimmen errungen hat. Mehrheitswahlssysteme können dazu führen, dass eine beträchtliche Anzahl von Stimmen unberücksichtigt bleiben. Wenn beispielsweise in einem Land nach einfachem Mehrheitswahlrecht flächendeckend die Kandidaten von Partei A 34%, Partei B 33% und Partei C 33% an Stimmen erhielten, wären im Parlament lediglich Kandidaten der Partei A vertreten und damit 66% der Wähler unberücksichtigt. Beim absoluten und auch beim romanischen Wahlrecht würde ein weiterer Wahlgang der Minderheit die Möglichkeit geben, ihr Stimmenverhalten zu korrigieren. So könnten sich die Parteien B und C jeweils auf Einheitskandidaten einigen.

Das **Verhältniswahlrecht** geht von dem Grundsatz aus, dass jede Partei entsprechend ihrem Anteil an Wählerstimmen – also im Verhältnis von den für sie abgegebenen Stimmen – Abgeordnete ins Parlament entsendet. Die Parlamentssitze werden also entsprechend dem Stärkeverhältnis der

Parteien vergeben. Alle Kandidaten stehen grundsätzlich im ganzen Wahlgebiet zur Wahl und sind auf Parteilisten vereint. Auszählverfahren legen fest, wie viele Sitze auf die einzelnen Parteien entfallen.

Bei der Verhältniswahl haben auch kleinere Parteien eine Chance, Abgeordnete ins Parlament zu entsenden. Auf diese Weise ist aber eventuell aufgrund des möglichen Einzuges kleinerer Splitterparteien, d.h. der Parteien, die nur eine geringe Anzahl der Wählerstimmen auf sich vereinigen, schwierig, im Parlament Mehrheiten herzustellen, die zur Bildung einer stabilen Regierung und einer funktionierenden Gesetzgebung nötig sind. Das Parlament der Weimarer Republik, welches durch reine Verhältniswahl bestimmt wurde, zeichnete sich durch das Vorhandensein zahlreicher kleinerer Splitterparteien und instabile Regierungen aus. Es wurden daher Regelungen eingeführt, Splitterparteien bei der Sitzverteilung im Parlament nicht zu berücksichtigen. Erreichen diese eine bestimmte Stimmenzahl nicht, erhalten sie keinen Parlamentssitz. **Sperrklauseln** verhindern, dass diese Parteien im Parlament vertreten sind. In der Bundesrepublik Deutschland werden Parteien, die weniger als 5% der Stimmen erhalten, im Parlament nicht berücksichtigt (nähere Erläuterung siehe unten).. Eine gute Übersicht über Wahlsysteme und -verfahren bietet im Internet die Seite <http://www.wahlrecht.de>

Deutschland hat historische Erfahrungen mit beiden Wahlsystemen gemacht. Im wilhelminischen Kaiserreich, welches seinerzeit zumindest in dem Punkt fortschrittlich gewesen ist, als es mit der Reichsgründung 1871 allen männlichen Einwohnern deutscher Staatsangehörigkeit das Recht zur Wahl des Reichstages einführte, wurde nach dem Prinzip der **absoluten Mehrheitswahl** entschieden, wer den Wahlkreis im Reichstag vertrat. Gewann ein Kandidat in einem ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der Wählerstimmen, so war er gewählt. Schaffte dies kein Kandidat, dann kam es zu einem zweiten Wahlgang. Zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang wurden Absprachen getroffen und Wahlempfehlungen ausgesprochen, mit denen die Personenwahl zu einer Lagerwahl wurde. Meist gingen diese Absprachen dahin, die relative Mehrheit des sozialdemokratischen Kandidaten aus dem ersten Wahlgang zu übertrumpfen.

Die Weimarer Republik führte das Verhältniswahlsystem ein. Sein stärkster Fürsprecher war die vom Walsystem des wilhelminischen Kaiserreiches benachteiligte SPD. Das Verhältniswahlrecht wurde sogar unter den Schutz der Verfassung gestellt (Art. 22 WRV). Die Wähler wählten jetzt keine Kandidaten mehr, sondern Listen, die von den Parteien zusammengestellt wurden. Das neue Wahlsystem ermunterte kleine und kleinste Parteien oder Abspaltungen von größeren Parteien, mit eigenen Listen für die Reichstagswahl anzutreten. Diese Parteien banden in der Summe ein nicht unbeträchtliches Paket an Reichstagsmandaten. Für die Einbindung in stabile Mehrheiten taugten sie nicht. Sie machten aber gerne mit, um Regierungen zu Fall zu bringen. So konnten sie sich vor

ihren kleinen Klientelen, meist gewerblichen oder mittelständischen Gruppen, profilieren. Das Aufkommen der Splitterparteien begünstigte also instabile Regierungsverhältnisse. Dies sollte in der Bundesrepublik unbedingt verhindert werden.

Für die Wahl des Deutschen Bundestages haben wir daher ein System, das die Vorteile beider Verfahren verbindet. Es handelt sich um ein **personalisiertes Verhältniswahlrecht**. Dieses verbindet Elemente der Personen- und der Listenwahl miteinander. Es zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass der Wahlakt der Staatsbürger in zwei Teile zerfällt. Die **Erststimme** (Personenstimme) gibt er einem Kandidaten oder einer Kandidatin seines Wahlkreises. Mit seiner **Zweitstimme** (Parteienstimme) entscheidet der Wähler über die Verteilung der Mandate zwischen den Parteien. Die Hälfte der Bundestagsabgeordneten wird somit in den Wahlkreisen direkt gewählt, die andere Hälfte Listen, die die Parteien in jedem Bundesland aufgestellt haben (und die daher Landeslisten heißen; eine Bundesliste der Parteien gibt es nicht). Entscheidend für das Gesamtergebnis der jeweils zur Wahl angetretenen Parteien sind jedoch die Zweitstimmen, also die für die Landeslisten abgegebenen Wählerstimmen. Die Verteilung der Parlamentssitze erfolgt auf der Basis des Anteils an Zweitstimmen, den eine Partei erzielt. Die Zahl der gewonnenen Direktmandate ist an sich nicht entscheidend für die numerische Zusammensetzung des Parlaments. Das bundesdeutsche Wahlrecht ist daher ein modifiziertes Verhältniswahlrecht. Der Ausdruck: „**teilpersonalisiertes Verhältniswahlrecht**“ erscheint daher am treffendsten. Die Parteien erhalten im Ergebnis so viele Sitze, wie sie prozentual an Stimmen erhalten haben. Ein „Überbleibsel“ des Mehrheitswahlrechts sind lediglich die sogenannten „**Überhangmandate**.“ Diese entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Abgeordnete durch die Direktwahl gewinnt, als ihr nach den auf sie entfallenen Zweitstimmen zustehen. Sie behält diese Mandate dann als sogenannte „Überhangmandate“. Diese entstehen dann, wenn es mehrere große Parteien gibt, so dass der Kandidat, der einen Wahlkreis gewinnt, diesen mit einer relativ niedrigen Anzahl an Stimmen und einem nur knappen Vorsprung vor seinen Konkurrenten erringen kann. Wenn also der Kandidat der Partei A alle Wahlkreise mit einer relativen Mehrheit von 34% vor Kandidat B und C mit je 33% gewinnt, so hätte bei einem Parlament von 100 Sitzen, von dem 50 Sitze über Direktmandate und die restlichen 50 Mandate über Listen vergeben würden, der Kandidat der Partei A alle 50 Direktmandate gewonnen, obwohl ihm nur 34 Direktmandate zustünden. Im Gegensatz zu den Regelungen in den Landtagen werden diese Überhangmandate nicht ausgeglichen. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen – zuletzt 1997 – gebilligt, weil sie bisher niemals ausschlaggebend für die Regierungsbildung gewesen sind. Die Mehrheitsverhältnisse wurden bisher nicht durch die Überhangmandate verändert. Wie das Verfassungsgericht in einem solchen, bisher noch nicht eingetretenen Fall, entscheiden würde, ist offen.

Eine wichtige Korrektur des Verhältnisprinzips stellt oben bereits erwähnte die Fünf-Prozent-Sperrklausel dar, wonach eine Partei mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen im ganzen Wahlgebiet, also im gesamten Land, erringen muss. Diese Bestimmung hat eine Zersplitterung des Bundestages und damit die – in der Weimarer Republik so nachteiligen – Auswirkungen des totalen Verhältniswahlsystems eingeschränkt. Im ersten deutschen Bundestag (1949-1953) gab es aufgrund einer schwächeren Sperrklausel noch elf verschiedene parlamentarische Parteien. Zwischen 1957 und 1983 waren nur mehr drei Politische Parteien im Bundestag vertreten. Seit 1983 sind – zunächst mit den Grünen – wieder mehr Parteien im Parlament vertreten, von einer Zersplitterung der Parteienlandschaft kann zwar bislang noch nicht die Rede sein. Auffällig ist aber, dass Konstellationen, in denen Parteien alleine die absolute Mehrheit der Mandate erreichen bzw. eine Koalition einer großen und einer kleinen Partei zur Regierungsbildung ausreicht, seit dem Einzug der Linkspartei in den Bundestag seltener geworden sind. Die Regierungsbildungen dürften daher in Zukunft schwieriger werden.

Eine weitere Bestimmung des deutschen Wahlsystems besteht darin, dass eine Partei, die mindestens drei Direktmandate gewinnt, ist mit ihrem Zweitstimmenanteil auch dann im Parlament vertreten, wenn sie die Sperrklausel nicht überwinden kann. Davon profitierte in der Vergangenheit insbesondere die PDS. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bestimmung des Wahlgesetzes ebenfalls für verfassungskonform erklärt.

### 3.6.2. Wahl des Bundeskanzlers

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist ein **parlamentarisches Regierungssystem**. Dieses ist durch die **Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit** charakterisiert. Dies ist das erste und **wichtigste konstitutive Merkmal des Parlamentarismus**. Das Parlament wählt den Regierungschef und kann ihn auch abberufen. Der Wahlfunktion des Parlamentes kommt daher zentrale Bedeutung zu. Der Bundestag wählt nach Art. 63 Grundgesetz den Bundeskanzler. Dieser wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Erreicht der vom Bundespräsidenten vorgeschlagene Kandidat die absolute Mehrheit der Mitglieder, was in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland immer der Fall gewesen ist, wird der Regierungschef, der Bundeskanzler, vom Bundespräsidenten ernannt. Erreicht der vom Bundespräsidenten vorgeschlagene Kandidat diese Mehrheit nicht, so erlischt das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten. Der Bundestag hat dann zwei Wochen Zeit, einen anderen, nicht vom Bundespräsidenten vorgeschlagenen Kanzler zu wählen. Erreicht innerhalb dieser Zeit kein Kandidat bei der geheimen Wahl die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so findet ein weiterer Wahlgang statt. Dann ist gewählt, wer die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erhalten hat. Erreicht der dann

gewählte Kandidat die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so muss der Bundespräsident diesen gewählten Kandidaten ernennen. Erreicht in diesem Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so steht der Bundespräsident vor der Alternative, den „Minderheitskanzler“ innerhalb von sieben Tagen entweder zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen (Art. 63 Abs. 4 GG). Der Bundespräsident hat also nur dann Einfluss, wenn im Parlament keine absolute Mehrheit für einen Kandidaten erreicht werden kann.

Das Grundgesetz ermöglicht die Abwahl eines Bundeskanzlers nur dann, wenn sein Nachfolger mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt wird (Art. 67 GG). Dieses sogenannte **„konstruktive Misstrauensvotum“**, wurde in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zweimal angewandt. 1972 scheiterte der Antrag der CDU/CSU, den damaligen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) durch ihren Partei- und Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel abzulösen. Der Antrag erreichte nicht die erforderliche absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Nach dem Bruch der sozial-liberalen Koalition 1982 wurde der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) durch den CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl (CDU) durch das konstruktive Misstrauensvotum gestürzt.

**Die Einrichtung des konstruktiven Misstrauensvotums war eine Reaktion des parlamentarischen Rates auf die negativen Erfahrungen mit dem sogenannten „destruktiven Misstrauensvotum“ in der Weimarer Republik.** Es sollte verhindert werden, dass Kanzler durch ein einfaches Misstrauensvotum aus ihrem Amt entfernt werden konnten, ohne dass ein Nachfolger gewählt wurde. Ob das konstruktive Misstrauensvotum allerdings stark zu den stabilen Regierungsverhältnissen der Bundesrepublik Deutschland beigetragen hat, ist in der Fachliteratur umstritten. Dem Parlamentarischen Rat war jedoch klar, dass ein Bundeskanzler ohne handlungsfähige Mehrheit zusätzlicher Instrumentarien bedarf, um handlungsfähig zu sein.

### **3.6.3. Die Bundesregierung**

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Innerhalb der Bundesregierung nimmt der Bundeskanzler eine Vorrangstellung ein. Dazu heißt es in Art. 65 GG:

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.“

**Es war der erklärte Wille der Schöpfer des Grundgesetzes, labile Regierungen wie in der Zeit der Weimarer Republik mitsamt ihrer schnellen Absetzbarkeit nach Möglichkeit zu verhindern.** Wollte man die Macht der Regierung stärken, so musste man die anderen Machtfaktoren des politischen Systems in ihrer Wirksamkeit beschränken. Daraus ergab sich zum einen, verglichen mit dem Staatsoberhaupt (Reichspräsidenten) der Weimarer Republik, ein starker Machtverlust des Bundespräsidenten. Zum anderen wurde angestrebt, die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament weniger labil zu gestalten, als dies durch die Möglichkeit des einfachen Misstrauensvotums gegenüber der gesamten Regierung und gegenüber einzelnen Ministern nach der Weimarer Reichsverfassung der Fall gewesen war. So kam es in den Verfassungsberatungen des Parlamentarischen Rates zur Konstruktion einer Exekutive (dieser aus dem lateinischen stammende Begriff bedeutet: ausführende Gewalt, bezieht sich also auf Regierung und Verwaltung), die ganz auf den Bundeskanzler ausgerichtet ist (Kanzlerprinzip). Diese Bestimmungen wurden als eine wesentliche Ursache für die Stabilität nicht nur der Regierungen der zweiten deutschen Republik, sondern auch deren demokratischer Ordnung gesehen.

Die Tatsache, dass das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland als **Kanzlerdemokratie** bezeichnet worden ist, zeigt, dass der Bundeskanzler zum bestimmenden Faktor des politischen Systems geworden ist. Aus seiner Richtlinienkompetenz ergibt sich, dass die Minister keine Entscheidungen gegen seinen Willen fällen können. Der Bundeskanzler ist vielmehr berechtigt, Entscheidungen als Richtlinie auszugeben und damit von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch zu machen. Das Kanzlerprinzip drückt sich zum anderen in der Regierungsbildung aus. Ist der Bundeskanzler gewählt, so schlägt er dem Bundespräsidenten die Minister zur Ernennung vor. Entsprechendes gilt auch für deren Entlassung.

Allerdings sind der Macht des Bundeskanzlers Grenzen gesetzt. Wenn sich der Bundeskanzler auf eine Koalition verschiedener Parteien stützen muss, so muss er bei der Bildung seines Kabinetts und bei der Handhabung seiner Richtlinienkompetenz darauf Rücksicht nehmen. Dies zeigt die Verfassungswirklichkeit in der Geschichte der Bundesrepublik. Der Koalitionspartner bestimmt, welche Personen seiner Partei die für ihn bestimmten Kabinettsposten besetzen. Auch bei seiner Regierungstätigkeit muss sich der Kanzler bei wichtigen Entscheidungen immer wieder mit seinem Koalitionspartner absprechen. Auch sind die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und im Bundesrat zu beachten. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Parlament muss der Kanzler Kritikern seiner Politik entgegenkommen, um seine Regierungsmehrheit zu erhalten. Wird der Bundesrat durch die Oppositionsparteien dominiert, muss er mit dieser um Kompromisse bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ringen.

**Insofern ist das Kanzlerprinzip in der Fachliteratur aufgrund des Führungsstils des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer „magisch überhöht worden“** (Klaus von Beyme). Bei den drei Prinzipien des Kanzlerprinzips, des Kabinettsprinzips und des Ressortprinzips gibt es ein prekäres Gleichgewicht. Dieses Prinzip wird mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers begründet. Es hängt nun davon ab, wie man diesen Begriff definiert. Eine eindeutige Begriffsbestimmung gibt es auch in der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht. Am realistischsten scheint es zu sein, die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Führungsbefugnis zu interpretieren, nach der der Bundeskanzler in allen Zweifelsfällen seine Vorstellungen durchsetzen können muss (Joachim Jens Hesse, Thomas Ellwein). Er soll dabei nicht konkret in den Geschäftsbereich eines Ministers eingreifen, wohl aber kann er generelle Weisungen erteilen, durch sie Einzelmaßnahmen an bestimmte Grundsätze binden und deren Einhaltung überwachen. Dazu steht ihm das Bundeskanzleramt zur Verfügung, welches für die Planung und Koordinierung der Entscheidungen der Bundesregierung zuständig ist.

#### **3.6.4. Der Bundesrat**

Das wichtigste Organ des bundesdeutschen Föderalismus ist der Bundesrat. Durch ihn wirken nach Art. 50 GG die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Wie der Bundestag ist der Bundesrat ein Organ des Bundes und nicht der Länder. Im Gegensatz zum Bundestag ist er aber nicht an eine begrenzte Wahlperiode gebunden. Die Mitglieder des Bundesrates werden nicht gewählt, sondern von den Länderregierungen aus ihrer Mitte bestellt und abberufen. Sie sind daher bei Abstimmungen an die Weisungen ihrer jeweiligen Landesregierungen gebunden.. Lediglich die in den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat entsandten Bundesratsmitglieder sind nicht an Weisungen ihrer Regierungen gebunden (Art. 77 Abs. 2 GG).

Im Bundesrat sind die einzelnen Länder unterschiedlich stark vertreten. Seit der mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 verbundenen Grundgesetzänderung entsenden Bundesländer mit über 7 Millionen Einwohnern 6 Vertreter in den Bundesrat, solche unter 2 Millionen Einwohnern 3. Die übrigen Bundesländer sind durch 4 bzw. 5 Stimmen vertreten. Da die Mitglieder des Bundesrates kein freies Mandat haben, sondern aus Weisung ihrer Landesregierungen handeln, können die Stimmen eines Landes nur geschlossen abgegeben werden. Uneinheitliches Abstimmungsverhalten eines Landes macht dessen Stimme ungültig. Setzt sich die Regierungskoalition in einem Land aus Parteien zusammen, die im Bund in Regierung und Opposition zueinander stehen, ist in Koalitionsverträgen zumeist Enthaltung bei strittigen Abstimmungen im Bundesrat vereinbart. Enthaltungen wirken wie Nein-Stimmen, da für die Zustimmung von Bundesgesetzen 35 der 69

Ländervertreter benötigt werden. Aber auch Einsprüche des Bundesrates gegen einfache, nicht-zustimmungspflichtige Bundesgesetze, kommen bei Enthaltungen nicht zustande, da auch hier eine absolute Mehrheit der Länderstimmen benötigt wird.

**Der Hauptgrund für die bedeutsame Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess liegt darin, dass rund 60% aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig sind, weil diese in der Regel von den Länderverwaltungen durchgeführt werden müssen** (vgl. Kapitel 3.1).

Die vom Bundesrat ausgehende Kontrolle ist weitgehend eine Kontrolle der Bundesexekutive und -legislative durch die Exekutiven der Länder. Die in den Bundesrat entsandten Mitglieder der Landesregierungen haben also eine Doppelfunktion inne: in ihren Ländern sind sie Träger der Exekutive. Als Bundesratsmitglieder hingegen üben sie in erster Linie legislative Staatsgewalt aus. Die Länderparlamente sind an den Entscheidungen des Bundesrates überhaupt nicht beteiligt. Es handelt sich also nicht um eine parlamentarische Kontrolle. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie die Wahrnehmung der Länderbeteiligung an der Bundesgesetzgebung durch die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen hat zu einer immer wieder beklagten Austrocknung des Länderparlamentarismus geführt. Dagegen haben die Landesregierungen immer mehr bundespolitischen Einfluss gewonnen. Wolfgang Rudzio hat korrekterweise bilanziert, im Bundesrat manifestiere sich die „Vetomacht der Landesregierungen“.

Es liegt auf der Hand, dass der Bundesrat dank seiner starken Stellung im Gesetzgebungsprozess auch zu einem **Instrument parteipolitischer Einflussnahme** geworden ist. Während Bundesregierung und Bundestag in der Regel eine einheitliche politische Linie verfolgen, da die Regierung die Unterstützung der Bundestagsmehrheit besitzt, kann der Bundesrat aufgrund seiner Zustimmungspflicht bei Bundesgesetzen und durch Einsprüche mit Zweidrittelmehrheit bei nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen die Politik der Regierung korrigieren. Die Wahrnehmung dieser Möglichkeit liegt besonders dann nahe, wenn die Oppositionsparteien im Bundestag über die Stimmenmehrheit im Bundesrat verfügen. Eine Regierung kann aber ihre Politik bereits dann nicht mehr in ihrem Sinne umsetzen, wenn sie selber die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat verloren hat und zur Zustimmung ihrer Gesetze auf sogenannte „neutrale“ Länder angewiesen ist, in denen die Landesregierungen von Parteien gebildet werden, die sich im Bund gegenüber stehen. In diesen Fällen versucht die Mehrheit im Bundesrat, die Politik der jeweiligen Bundesregierung zu blockieren. Eine Zustimmung des Bundesrates, ohne die Gesetze nicht zustande kommen, hängt davon ab, inwieweit die Bundestagsmehrheit und die Bundesregierung dem Bundesrat entgegen

kommt. Dabei sitzt der Bundesrat jedoch am „längeren Hebel“, da er damit drohen kann, die Zustimmung zu Gesetzen zu verweigern, wenn seinen Vorstellungen nicht entsprochen wird.

Die jeweiligen Bundesregierungen und die sie tragenden Parteien haben es nicht versäumt, eine solche Politik als systemwidrig zu verurteilen, weil sie dem demokratischen Mandat des Bundestages widerspreche. Sie haben daher großes Interesse daran, im Bundesrat über die absolute Mehrheit zu verfügen, um eventuelle Konflikte zwischen den gesetzgebenden Organen von vornherein zu vermeiden. **Dennoch hat diese Gefahr der Blockade auch dazu geführt, dass sich aufgrund des politischen Gewichtes des Bundesrates die Tendenz des bundesdeutschen politischen Systems verstärkt hat, mehr auf Kompromiss und Kooperation als auf Konfrontation zu setzen.** Zwar mehren sich im Falle politischer Differenzen durch verschiedene Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat Anrufungen des Vermittlungsausschusses. Auch versagt der Bundesrat häufiger Bundesgesetzen seine Zustimmung und lehnt Kompromissvorschläge des Vermittlungsausschusses ab. Allerdings zeigt eine Untersuchung, dass bei einer Mehrzahl von Gesetzen schließlich doch ein Kompromiss gefunden worden ist. Lediglich eine Minderzahl von Gesetzen scheiterte am Einspruch des Bundesrates. Wie ist diese Bilanz zu erklären? Auf der einen Seite gewiss aus manchem Einlenken der Regierungsmehrheit. Auch bemüht sich die Regierung, möglichst auf Regelungen in Gesetzesvorlagen zu verzichten, die eine Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat begründen könnten. Auf der anderen Seite kann es sich eine Bundesratsmehrheit politisch meist nicht leisten, einfach in die Rolle einer blockierenden Opposition zu verfallen.. Häufig sind mit Gesetzesteilen, die die Bundesratsmehrheit eigentlich ablehnen möchte, andere, für sie akzeptierbare, populäre oder dringliche Inhalte verkettet, die zusammen mit den ersteren zu Fall zu bringen kaum vertretbar schiene. Viele Divergenzen zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag auf der einen Seite und dem Bundesrat andererseits sind auch weniger auf parteipolitische Antipoden zurückzuführen als auf unterschiedliche Interessen zwischen Bund und Ländern. Bei aller Relevanz parteipolitischer Fronten im Bundesrat dar daher das durchaus weiterhin wirksame spezifisch landespolitische Interesse übersehen werden. Die Landesregierungen der Länder verhalten sich nicht nur wie „Figuren auf dem Schachbrett der Bundesparteien“ (Heidrun Abromeit), sondern müssen ihr Verhalten vor den Wählern begründen. So stimmte etwa die Regierung in Brandenburg dem Steueränderungsgesetz der Regierung Kohl 1991 zu. Im Jahre 2000 gelang es der rot-grünen Bundesregierung, die großen Koalitionen in Brandenburg und Bremen zur Zustimmung ihrer Steuerreform zu bewegen, um stärkere Beihilfen des Bundes für ihre jeweiligen Länder im Gegenzug für ihre Zustimmung zu erhalten.

Solange das politische Leben in Deutschland nicht von radikaler Konfliktorientierung geprägt wird, sondern von einer starken Orientierung

der Wählerschaft zur politischen Mitte hin, **zwingt die Machtstellung des Bundesrates die Parteien immer wieder zu Kompromissen**. Die Institution Bundesrat erzeugt somit Züge einer **Verhandlungsdemokratie**. Allerdings **verwischen sich damit Unterschiede zwischen Regierung und Opposition** und damit auch **Verantwortlichkeiten**. Im Falle von massiver Konfliktorientierung zwischen Regierung und Opposition, etwa vor Landtags- und Bundestagswahlen, dürfte der Bundesrat von der politischen Opposition im Bundestag als Blockadeinstrument eingesetzt werden, wenn sie dort die Mehrheit der Länderstimmen besitzt. Dies bedeutete zugleich eine fatale Entscheidungsunfähigkeit des politischen Systems. Diese würde noch erhöht, wenn die jeweilige Bundestagsopposition die Zweidrittelmehrheit an Länderstimmen im Bundesrat auf sich vereinigte. Denn dann könnte sie jedes Gesetz, auch nicht-zustimmungspflichtige Gesetze nach Art.77 Abs. 4 GG blockieren (vgl. Kapitel 1). Dies würde zu politischer Instabilität führen und wäre damit mittel- und langfristig eine Gefahr für unser politisches System. Eine Reform des deutschen „**Verbundföderalismus**“ (Wolfgang Rudzio) wäre damit dringend notwendig. **Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern müssten entflochten werden. Es bleibt zu hoffen, dass die Föderalismuskommission hier Lösungen erarbeitet und unser föderales System reformiert wird.. Diese Reformen würden die Flexibilität und ie Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen.**

### 3.6.5. Der Bundespräsident

Die Institution des Staatsoberhauptes im politischen System der Bundesrepublik war am stärksten vom Misstrauen des Verfassungsgebers gegen bestimmte Züge der Weimarer Verfassung betroffen. Der Reichspräsident war in Anlehnung an die konstitutionelle Tradition des Kaiserreiches nicht nur der oberste Repräsentant des Staates, sondern auch ein Mann von so großer Machtfülle, dass er als „Ersatzkaiser“ charakterisiert worden ist. Auf sieben Jahre direkt vom Volk gewählt und dadurch mit einer vom Parlament unabhängigen demokratischen Legitimation versehen, hatte der Reichspräsident den Oberbefehl über die Reichswehr inne. Er ernannte und entließ die Beamten, ebenso den Reichskanzler und – auf dessen Vorschlag – die Reichsminister. Darüber hinaus standen ihm das Recht zur Auflösung des Reichstages und zum Erlass von Notverordnungen zu. Dem parlamentarischen Rat stand dabei abschreckend vor Augen, welche unheilvolle Rolle Deutschlands zweiter Reichspräsident, Paul von Hindenburg (1847-1934) während der Endphase der Weimarer Republik gespielt hatte. Aufgrund seiner Machtbefugnisse hatte er aktiv zur Auflösung des demokratischen Systems und durch die Ernennung von Adolf Hitler zum Reichskanzler zur Etablierung der nationalsozialistischen Diktatur nach 1933 beigetragen. Es bestand daher bei den Verfassungsberatungen 1948/49 weitgehende Übereinstimmung darüber, dass man eine derartige Präsidentenstellung nicht wieder schaffen wollte. Vielmehr bedeutete die Grundentscheidung des

Parlamentarischen Rates zugunsten eines konsequent parlamentarischen Regierungssystems zugleich eine bewusste Schwächung des Staatsoberhauptes. Der Bundespräsident erhielt weder den Oberbefehl über die Streitkräfte noch Notverordnungsrechte. Ebenso wurden die übrigen Präsidentenfunktionen möglichst weit zurückgeschnitten – mit dem Ergebnis, dass der Präsident in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik im wesentlichen auf rein repräsentative Aufgaben beschränkt wurde. Grundlegend für die vergleichsweise schwache Position des Bundespräsidenten erscheint seine reduzierte demokratische Legitimation. Statt direkt vom Volke wird er von der Bundesversammlung gewählt. Dieses Gremium hat lediglich die Aufgabe, den Bundespräsidenten zu wählen. Es besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl aus Delegierten der Landtage, die diese nach dem Verhältnis ihrer parteipolitischen Stärke in die Bundesversammlung entsenden. Die Amtszeit des Bundespräsidenten beträgt fünf Jahre. Er kann einmal wiedergewählt werden (Art. 54 GG). Erforderlich für die Wahl ist die Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung. Im dritten Wahlgang reicht die einfache Mehrheit.

Als oberster Repräsentant des Staates vertritt er die Bundesrepublik Deutschland nach innen wie nach außen und schließt in deren Namen Staatsverträge ab. Die dem Bundespräsidenten verbliebenen politischen Funktionen sind weitgehend formaler Natur. Sie werden allenfalls in kritischen Situationen des Staatslebens politisch bedeutsam. Bei der Ernennung des Bundeskanzlers kann er – wenn der Bundestag keinen Kanzler mit absoluter Mehrheit wählen kann – entscheiden, ob er den mit relativer Mehrheit gewählten Kandidaten ernennt oder den Bundestag auflöst. Eine solche Situation ist bislang noch nicht eingetreten. Hingegen ist es schon dreimal vorgekommen, dass der Bundespräsident nach einer gescheiterten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers den Bundestag aufgelöst hat (vgl. Kapitel 3.1). Er kann auch auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat (Art. 81 GG). Diese Möglichkeit ist allerdings während der Amtszeit eines Bundeskanzlers nur sechs Monate möglich. Dies macht deutlich, dass den sogenannten präsidialen Reservelfunktionen im Falle einer Krise erhebliche Bedeutung zukommen können. Bei politischen Konstellationen wie 1930-1933 würde er also wichtige Weichenstellungen vorzunehmen haben. Solche kritischen Situationen sind bisher in der Geschichte der Bundesrepublik nicht aufgetreten.

In Zeiten klarer politischer Mehrheiten verbleibt es aber bei Kompetenzarmut und nur formellen Aufgaben des Präsidenten. Am interessantesten erscheint dann die repräsentative Funktion – das öffentliche Auftreten bei feierlichen Anlässen, die völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik nach außen, auch Ordensverleihungen.

Selbst hierbei handelt der Bundespräsident nicht autonom, da seine Anordnungen und Verfügungen nach Art. 58 GG der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler bzw. den zuständigen Minister bedürfen. Von besonderer Bedeutung sind daher die öffentlichen Reden und Ansprachen, die ein Bundespräsident hält und die keiner Vorprüfung oder Genehmigung unterliegen. Hier vermag er durch Ratschläge und Warnungen auf die anderen Staatsorgane einwirken. So illustriert die Funktion des Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik, dass Politik und politischer Einfluss sich keineswegs nur auf den Bereich der politischen Entscheidung und Machtdurchsetzung beschränkt. Die Institution des Bundespräsidenten ist durch ihre Integrationsfunktion in einer Demokratie daher von großer Wichtigkeit.

Man geht in der Rechts- und Politikwissenschaft überwiegend davon aus, dass der Bundespräsident bei Gesetzen ein sogenanntes formelles und materielles Prüfungsrecht hat.. Der Bundespräsident darf den Vollzugsakt der Ausfertigung nicht aus politischen, sondern – nach unstrittiger und praktizierter Auffassung – nur aus Rechtsgründen verweigern, die sich auf

- die verfahrensrechtliche Korrektheit des vorangegangenen Gesetzgebungsverfahrens, oder
- die Verfassungskonformität des Gesetzesinhalts beziehen.

Der Bundespräsident rückt dabei nicht in die Rolle eines Ersatz-Verfassungsgerichtes. Dies würde ihn und seinen relativ kleinen Stab im Bundespräsidialamt überfordern. Nur wenn ein Gesetz als Ganzes verfassungsrechtlich unzulässig scheint, wird und soll er es nicht einfach verkünden lassen. Er vermag als „Filter“ nur grösste, offensichtliche Verfassungswidrigkeiten abwehren und dabei in erster Linie als ein „Hüter der Verfahrensregeln“ fungieren. Seit Bundespräsident Karl Carstens haben sich die Bundespräsidenten entschieden, Gesetze nur bei „offensichtlichen Verfassungsverstößen“ (so die Formulierung von Johannes Rau in seiner Begründung zur Unterzeichnung des Zuwanderungsgesetzes 2002, welches im Dezember 2002 für verfassungswidrig erklärt wurde) nicht zu unterzeichnen. Sie können bei eigenen Zweifeln anregen, gegen ein umstrittenes Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht zu klagen. Der Bundespräsident kann kein unverbindliches und dennoch politisch präjudizierendes Gutachten beim Bundesverfassungsgericht einholen. Diese Möglichkeit wurde 1956 bei der Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht abgeschafft. Dieses – und nicht der Bundespräsident – ist „Hüter der Verfassung“.

### **3.6.6. Das Bundesverfassungsgericht**

Zwei Sorgen haben die Verfassungsväter dazu bewogen, im Bundesverfassungsgericht eine Einrichtung zu schaffen, die in dieser herausgehobenen Stellung keine Tradition in der deutschen Rechtsgeschichte hat. Einmal war es die Sorge um den Rechtsstaat. Die Kapitulation des Rechtspositivismus vor dem nationalsozialistischen Unrecht, weil Recht in der Weimarer Republik von der herrschenden Lehre allzu formal auf die Prozedur staatlicher Willensbildung und die Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens beschränkt gesehen wurde, führte nach 1945 zur Suche nach einer Einrichtung, die kontrolliert, ob die Gesetze auch materiell mit den Grundsätzen des Rechtsstaats in Einklang stehen. Zum anderen war der Wunsch, erstmals einen echten Bundesstaat zu schaffen, in dem keine Hegemonialmacht die Konflikte letztlich schlichtet, sondern ein Organ der Rechtspflege die Streitigkeiten zwischen Bundesstaat und Ländern beilegt, Geburtshelfer bei der Entstehung des Verfassungsgerichts. Bei diesem Gericht (Sitz: Karlsruhe) handelt es sich in formaler Hinsicht nicht, wie oft unterstellt wird, um das „oberste“ deutsche Gericht, vergleichbar dem Supreme court der USA in Washington, D. C., sondern um ein auf die Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen spezialisiertes Bundesgericht. In dem Bestreben, den Rechtsstaat für die Bürger zu einer Realität zu machen und den Staat mit all seinen Institutionen daran zu hindern, die Prinzipien des formellen und materiellen Rechts zu verletzen, hat der Parlamentarische Rat nicht nur eine umfassende richterliche Kontrolle aller Akte der Exekutive durch die Verwaltungsgerichte gewährleistet, sondern auch einen eigenen Verfassungsgerichtshof geschaffen.

Die wesentliche Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts besteht darin, die Einhaltung der Regeln und Wertentscheidungen des Grundgesetzes gegenüber allen Verfassungsorganen wie auch allen Staatsbürgern zu sichern und die verbindlichen Interpretation bzw. Weiterentwicklung der Verfassung zu gewährleisten. Überspitzt formuliert: Nicht auf das Grundgesetz kommt es an, sondern darauf, wie dieses vom Bundesverfassungsgericht interpretiert wird. Das Bundesverfassungsgericht ist damit der „Hüter der Verfassung“. So ist in Deutschland auch das durch Direktwahlen demokratisch legitimierte Parlament keineswegs völlig souverän, sondern an die Verfassung und an deren Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht gebunden. In solch weitreichenden Funktionen des Bundesverfassungsgerichts schlägt sich das Axiom der Überordnung der Verfassung gegenüber dem politischen Handeln der anderen Staatsgewalten nieder.

Das Bundesverfassungsgericht ist gegenüber den in Art. 95 GG erwähnten fünf obersten Gerichtshöfen des Bundes besonders herausgehoben. Es steht selbstständig und unabhängig neben anderen Verfassungsorganen (§ 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, BverfGG). Die Macht des Bundesverfassungsgerichts erwächst aus der Fülle seiner rechtsprechenden Kompetenzen und der politischen Bedeutung, welche es

nicht nur für den Regierungsprozess, sondern auch für das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat hat. Nach seinem eigenen Urteil wirkt es „machtverteilend und machtbegrenzend auf die anderen Verfassungsorgane“ ein. Nach dem Urteil mancher Kritiker fungiert es als eine Art Superlegislative, die nicht nur den Gesetzgeber in die Schranken weisen, sondern auch seine Stelle einnehmen wolle. Das Gericht kann jedoch nicht aus eigener Initiative tätig werden, sondern nur dann seine Funktion wahrnehmen, wenn es angerufen wird.

Die rechtsprechenden Funktionen des Bundesverfassungsgerichtes ergeben sich aus den Artikeln 93-100 GG und dem „Gesetz über das Bundesverfassungsgericht“ (BverfGG) von 1951, dem Gründungsjahr des Gerichts. Sie umfassen fünf Bereiche:

1.) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern. Die Entscheidung solcher bundesstaatsrechtlicher Streitigkeiten, bei der die Bundesregierung und die Länderregierungen antragsberechtigt sind, ist eine traditionelle Aufgabe der Staatsgerichtsbarkeit in Deutschland.

2.) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet Streitigkeiten zwischen Organen des Bundes. Mögliche Antragssteller bei diesen sogenannten Organstreitigkeiten sind nicht nur der Bundespräsident, Bundesrat, Bundesregierung und Bundestag, sondern auch einzelne Abgeordnete oder Fraktionen des Parlaments. Auf diesem Wege kann auch die parlamentarische Opposition, wenn sie sich in ihren Rechten beeinträchtigt sieht, gegen die Regierungsmehrheit klagen.

3.) Das Bundesverfassungsgericht prüft die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit der Verfassung bzw. von Landesrecht mit Bundesrecht. Diese sogenannten Normenkontrollverfahren basieren auf dem Grundsatz, dass niedrigere Rechtsnormen (z.B. Gesetze und Rechtsverordnungen) mit höherrangigen Normen (der Verfassung) übereinstimmen müssen. Durch die Normenkontrolle übt das Gericht auch legislative Macht aus. Aus formaljuristischer Sicht geschieht dies zwar nur in negativer Weise, indem ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt wird und daraufhin vom Gesetzgeber neu formuliert werden muss. Durch die Hinweise in den ausführlichen Urteilsbegründungen, wie die entsprechende Materie verfassungskonform geregelt werden könnte, übt das Gericht faktisch aber auch eine positive Gesetzgebungsfunktion aus. Beispielhaft sind die Entscheidungen des Karlsruher Gerichts zum Familienlastenausgleich und zur Pflegeversicherung, durch die das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes sehr konkret weiter entwickelt wurde und dem Gesetzgeber höchst präzise zeitliche und inhaltliche

Vorgaben gemacht wurden. Diese quasi-legislative Funktion des Bundesverfassungsgerichts ist nicht unumstritten.

4.) Das Bundesverfassungsgericht führt die im Grundsatz vor allem im Rahmen der Konzeption der wehrhaften Demokratie (vgl. Kapitel 1) vorgesehenen Verfahren durch, insbesondere bei Anträgen zu Parteiverboten wegen möglicher Verfassungswidrigkeit (Art. 21 GG) oder auf Verwirkung von Grundrechten bei deren Missbrauch im Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung (Art. 18 GG). Die Möglichkeit einer Anklage gegen den Bundespräsidenten oder auch gegen Bundesrichter wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes gehört ebenfalls in diese Kategorie. Sie ist bisher allerdings noch niemals relevant geworden.

5.) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über Verfassungsbeschwerden. Mit einer Verfassungsbeschwerde kann sich jeder Bürger an das Gericht wenden, der glaubt, er sei durch die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten verletzt worden. Auch Gesetze oder Gerichtsurteile, die den Kläger direkt in einem Grundrecht verletzen, können Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein. Auf diese Weise können auch letztinstanzliche Entscheidungen der einzelnen Gerichtsbarkeiten nochmals auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden, was dem Bundesverfassungsgericht den irrtümlichen Nimbus eines „obersten Gerichts“ eingetragen hat. Mögliche Antragsteller sind alle Bürger, nicht nur deutsche Staatsangehörige, sondern auch die von Entscheidungen der deutschen Staatsgewalt betroffenen Ausländer, z.B. bei Nicht-Gewährung des Aufenthalts- und Asylrechts. Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde, die im Grundgesetz noch nicht vorgesehen war, sondern erst 1951 durch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz eröffnet wurde, hat in der Folgezeit wesentlich zum Vertrauen der Bevölkerung in das Gericht wie auch in das gesamte politische System beigetragen. Doch ist das Bundesverfassungsgericht zunehmend mit Verfassungsbeschwerden überschwemmt worden. Sie machen rund 95% der beim Gericht angängigen Verfahren aus, haben aber nur geringe Erfolgsaussichten. Daher hat das Bundesverfassungsgericht kleinere Kammern zur Vorprüfung von Verfassungsbeschwerden eingerichtet. Diese bestehen aus je drei Verfassungsrichtern, die Beschwerden ohne Begründung abweisen und seit neuerem auch stattgeben können, wenn dies in der Linie der gefestigten Rechtssprechung des Gerichtes liegt. Lust an der Verfassungsbeschwerde sucht man zudem dadurch zu dämpfen, indem im Falle ihrer Nichtannahme hohe Gebühren abverlangt werden können. Allerdings droht damit die Verfassungsbeschwerde als Klagemöglichkeit des Bürgers massiv eingeschränkt zu werden.

Die Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten ist im Bundesverfassungsgericht aufgeteilt auf zwei Senate, in denen jeweils

acht Verfassungsrichter und –richterinnen tätig sind. Man nennt sie den Grundrechts- und den Staatsrechtssenat. Die Richter werden je zur Hälfte vom Bundestag (vertreten durch einen Wahlausschuss aus zwölf Abgeordneten) und vom Bundesrat gewählt. Erforderlich ist für jeden Richter eine Zweidrittelmehrheit. Damit soll sichergestellt werden, dass die Parteien nur Richter vorschlagen, die für die jeweils andere Seite „wählbar“ sind. Keine Seite soll bei der Wahl überstimmt werden können. Wählbar ist, wer mindestens 40 Jahre alt ist und die Befähigung zum Richteramt, d.h. die volle juristische Ausbildung, besitzt. Gewählt wird für die Dauer von 12 Jahren (maximal bis zum 68. Lebensjahr). Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen, damit richterliche Entscheidungen nicht nach opportunistischen Kriterien (Wiederwahlchancen) getroffen werden. Jeweils drei Richter in jedem Senat müssen ehemalige Richter an obersten Gerichtshöfen des Bundes sein.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes haben für das Verständnis der demokratischen Rechtsordnung der Bundesrepublik und ihre Anpassung an den gesellschaftlichen und politischen Wandel entscheidende Akzente gesetzt. Die Rechtsprechung zu den Grundrechten, insbesondere zur Meinungsfreiheit, haben entscheidend zur Liberalität in der Bundesrepublik beigetragen. Das Gericht hat auch durch Urteile zur Finanzierung von Parteien, zum Parteienverbot oder zum Wahlrecht maßgeblich die weitere Entwicklung des politischen Systems im engeren Sinne bestimmt. Dabei hat sich das Verfassungsgericht in vielen Fällen nicht gescheut, der Regierung oder dem Parlament juristische Niederlagen beizubringen. So hat es 1961 den Plänen Konrad Adenauers für die Errichtung eines regierungsnahen Deutschland-Fernsehens einen Riegel vorgeschoben. Auch die Politik der sozial-liberalen Koalition unter den Bundeskanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt war mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des Gerichts. Wesentliche Gesetzesbestimmungen zur Hochschulreform, dem Schwangerschaftsabbruch wurden von ihm aufgehoben. Doch selbst wenn parlamentarische Mehrheitsentscheidungen von den Richtern in Karlsruhe als verfassungskonform hingenommen wurden, enthielt die Begründung oft sehr strikte Restriktionen. Auch unter der Regierung Kohl urteilte das Gericht für die Regierenden nicht immer bequem. So sei an das Urteil zum umstrittenen Tucholsky-Zitat: „Soldaten sind Mörder“ erinnert, welches als Ausdruck von Meinungsfreiheit toleriert wurde. Auch das Verbot des Anbringens von Kruzifixen in bayerischen Klassenzimmern verärgerte maßgebliche Politiker der damaligen Regierungskoalition. Wichtige sozial- und familienpolitische Akzente setzen Urteile über das steuerliche Existenzminimums von 1992 und entsprechend höherer Kinderfreibeträge auch für verheiratete Eltern (1998). Gerade dieses Urteil war sehr umstritten, da hier der Vorwurf laut wurde, das Gericht spiele sich als „Ersatz-Gesetzgeber“ auf. Auch nach 1998 traf das Gericht häufiger unbequeme Entscheidungen. So wurde etwa 2005 das niedersächsische Polizeigesetz wegen unzumutbarer

Einschränkungen der Freiheitsrechte des Bürgers für verfassungswidrig, erklärt. Deziidiert politisch urteilte das Gericht im sogenannten „Maastricht-Urteil“ von 1993. Das Gericht hat sich 1993 nicht nur zur Frage des Grundrechtsschutzes gegen Rechtsakte der Gemeinschaft geäußert, sondern auch zu den Grenzen der Kompetenzen der Gemeinschaft und zum Kontrollvorbehalt der Nationalstaaten. Der „Wesensgehalt der Grundrechte“ muss nach diesem Urteil auch gegen die Europäische Gemeinschaft verteidigt werden. In dieser Tradition erklärte es im Juli 2005 den Europäischen Haftbefehl für nichtig.

Die Frage ist daher berechtigt, ob ein Gericht mit so starken Befugnissen nicht den Rechtsstaat zum Justizstaat, den Gesetzesstaat zum Richterstaat mache. Bei 40% der politisch hochrangigen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages wurde das Gericht angerufen. Im Zeitraum 1951-1990 wurden nicht weniger als 198 Bundesgesetze (neben zahlreichen anderen Rechtsnormen) für nichtig oder unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Anderen Gesetzen wurde eine verfassungskonforme Auslegung gegeben. Dies bedeutet, dass etwa fünf Prozent der Gesetze als verfassungswidrig bezeichnet worden sind. Dies strahlt auf den gesamten politischen Prozess aus und führt zum ständigen Seitenblick auf das, was „Karlsruhe“ wohl dazu meinen könnte. Diese „Judicialisierung der Politik“ (Karl Loewenstein) führt darüber hinaus zu der Aussicht auf eine sich im Laufe der Zeit vermehrende Zahl gültiger und immer mehr Themen abdeckender Urteile, so dass im Ergebnis „eine fortschreitende Einschränkung des gesetzgeberischen Handelns folgen könne“ (Heinz Laufer).

In der Tat ist die Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb eines politischen Systems um so wirkungsvoller, je ausschließlicher sie ursprüngliche Funktionen der Gerichtsbarkeit wahrnimmt. Das Gericht wird stets dann in seinem Element sein, wenn der Charakter der zu lösenden Fälle vorwiegend rechtlicher Natur ist. Handelt es sich jedoch überwiegend um politische Fragen, etwa zu Diäten, Kinderfreibeträgen etc, so schnürt es den Gesetzgeber in Zukunft ein, da in diesen Fragen bindende Entscheidungen getroffen werden. Die Verantwortung für diese Entwicklung liegt jedoch nicht nur bei dem Gericht selber, welches der Versuchung, als „Ersatzgesetzgeber“ zu fungieren, nicht immer widerstanden hat, sondern bei den jeweiligen Antragsstellern. Denn das Gericht kann ja nicht von sich aus tätig werden, sondern nur auf Antrag der anderen Verfassungsorgane. Die frühere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichtes, Jutta Limbach, hat sich jedoch für das Prinzip der politischen Zurückhaltung ausgesprochen. Auch wenn manche Lösung, die das Gericht formuliert habe, durchdacht und begrüßenswert erscheint, so spräche die Rücksicht auf das Demokratieprinzip eine zurückhaltende Rechtsprechung. Diese Ansicht sollte Maßstab für die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes sein und bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hat einen wesentlichen Beitrag nicht nur zur Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik, sondern auch zur Legitimität und damit zur Stabilität ihres politischen Systems geleistet. Es hat sich als ein wichtiges Element des Gewaltenteilungssystems der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Die Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichtes hat unbestritten zu einer Vertiefung der Idee des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates beigetragen. Es hat sich als „Hüter der Verfassung“ bewährt. Allerdings schränkt die ausgreifende Reichweite seiner Rechtsprechung den Spielraum der parlamentarischen Mehrheit bedenklich ein. Eine problematische Folge besteht in vorauseilendem Gehorsam des Gesetzgebers gegenüber dem Bundesverfassungsgericht. Eine andere Folge besteht darin, unangenehme Entscheidungen dem Verfassungsgericht zu überlassen – wie einst im Weimar dem Reichspräsidenten.

Im Zuge der europäischen Integration hat man die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit langfristig wohl zu den Verlierern zu zählen, die ihre große Zeit hinter sich haben. Urteile des Europäischen Gerichtshofes erfassen mit dem sich ausdehnenden europäischen Gemeinschaftsrecht schrittweise mehr und mehr Themenfelder. Der Europäische Gerichtshof ist ein Universalgericht, das Streitfälle aller Art nach dem Recht der Union entscheidet. Der Europäische Gerichtshof kann nach Erschöpfung des nationalen Rechtsweges angerufen werden. Ein nationales Gericht kann ferner beim Europäischen Gerichtshof nachfragen, ob bei einem Streitfall Europäisches Recht berührt ist. Eine Äußerung des Europäischen Gerichtshofes ist zwar in solchen Fällen nicht bindend. Sie wird aber so aufgefasst. Sie hat sich dank ihrer Unabhängigkeit zum mächtigen Integrationsmotor in Europa entwickelt. Eine Entwicklung, dass der Europäische Gerichtshof zum wichtigsten Verfassungsgericht in Europa wird, ist daher abzusehen, je mehr die europäische Integration fortschreitet.

#### **4. Grundzüge der politischen Kultur in Deutschland**

Für das Funktionieren eines demokratischen politischen Systems ist nicht nur eine gute Verfassung notwendig. Genauso wichtig ist, dass deren Grundsätze auch von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert werden. Aus der Geschichte wissen wir, dass die Weimarer Republik unter anderem deswegen gescheitert ist, weil ein großer Teil der Bevölkerung diesem politischen System skeptisch, wenn nicht gar ablehnend gegenüberstand.

## **4.1. Politische Kultur**

Die **Meinungen, Einstellungen und Grundorientierungen der Bürger gegenüber einem politischen System und seinen Verfassungsgrundsätzen werden als politische Kultur bezeichnet**<sup>52</sup>.

In diesem Zusammenhang interessieren vor allem folgende Fragen:

- Wie zufrieden sind die Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie?
- Vertrauen sie den staatlichen Institutionen und Politikern?
- Was erwarten sie vom Staat und seinen Vertretern?
- Wie schätzen die Bürger ihre eigenen Möglichkeiten ein, die Politik zu beeinflussen? Sind sie bereit, sich aktiv zu beteiligen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen muss berücksichtigt werden, dass die Menschen in den alten und neuen Bundesländern ganz unterschiedliche politische Erfahrungen gemacht haben.

### **4.1.1. Politische Kultur in der alten Bundesrepublik (1949-1990)**

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland erfolgte 1949. Nach wissenschaftlichen Untersuchungen, die in den fünfziger Jahren durchgeführt wurden, sahen sich die meisten Menschen dem Staat gegenüber mehr als passive Untertanen denn als aktive Bürger, die auf die Politik Einfluss nehmen wollten. Politik wurde und wird zum Teil noch als „schmutziges Geschäft“ angesehen, in das man sich nicht einmischen soll. Auch die Tatsache, dass in der Demokratie Parteien und Interessengruppen um die besten Lösungen von Problemen streiten müssen, wurde und wird zum Teil nicht verstanden.

Kam es in der alten Bundesrepublik zwischen 1949 und 1990 zu einer Demokratisierung politischer Kultur? Seit 1949 lebten die Westdeutschen in einem demokratischen politischen System. Die Frage, ob dies ihre Einstellung geprägt hat, lässt sich nicht abschließend beantworten. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen wissen wir, dass das politische Interesse von 30% im Jahre 1952 auf 58% im Jahre 1991 angestiegen ist. Gleichzeitig hat das Vertrauen in die Demokratie als Regierungsform zugenommen. Studiert man die zahlreichen demoskopischen Umfragen, die im Laufe der Jahre zur Ermittlung von Tendenzen der politischen Kultur in der Bundesrepublik erhoben worden sind, so ergibt sich ein deutliches Zurücktreten autoritärer und obrigkeitstaatlicher Einstellungen und Verhaltensweisen. Dies wird am sichtbarsten in der jungen Generation, die eine andere Regierungsform als die der Demokratie nicht kennt und demokratisch geprägt und erzogen worden ist. Das System hat sich nach Umfragen rascher gefestigt, als es viele ausländische Beobachter befürchtet hatten. Insgesamt haben sich insbesondere die Veränderungen im politischen

---

<sup>52</sup> Diese Definition des Begriffes nach: Martin und Sylvia Greiffenhagen, a.a.O.

Bewusstsein der Bundesdeutsche während der sechziger und siebziger Jahre sehr positiv auf die politische Kultur in der Bundesrepublik ausgewirkt.

Die Bereitschaft, sich in die Politik einzumischen, stieg. 1980 wurde in einer umfangreichen Untersuchung der amerikanischen Politologen Gabriel Almond und Sidney Verba, , die mit bahnbrechenden Untersuchungen aus den 1950-er Jahren die politische Kulturforschung begründet hatten, festgestellt, dass seit den ersten Datenerhebungen über die politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950-er Jahren autoritäre zugunsten von demokratischen Verhaltensweisen zurückgetreten seien. Die Bürger seien nicht mehr einseitig an den wohlfahrtstaatlichen Leistungen, sondern auch an den politischen Einflussmöglichkeiten interessiert. Individualistische Grundeinstellungen hätten begonnen, den traditionellen deutschen Kollektivismus zu verdrängen. Berücksichtigt man alle Formen politischer Beteiligung – vom bloßen Zeitungslesen bis zu innerparteilicher Aktivität –, so erreichte die Bundesrepublik in den frühen siebziger Jahren ein Niveau an politischer Partizipation, welches den westlicher Demokratien wie Großbritannien, den USA und den Niederlanden gleichkam. Neben den Veränderungen durch die Studienbewegung in den 1960-er Jahren trug hierzu die demokratische Erfahrung und das Verblässen älterer Alternativen zur liberalen Demokratie bei. Der zweite Faktor kann in der effektiven Leistung des politischen Systems gesehen werden. Es produzierte und ermöglichte wirtschaftlichen Aufstieg, innere und äußere Sicherheit sowie hinreichenden sozialen Ausgleich. Insofern wuchs die Unterstützung des politischen Systems. Drittens trug die gesellschaftliche Modernisierung zur Verstärkung liberaler und Einstellungen und zur Stärkung von politischer Beteiligung bei. Vor allem erhöhte sich der Anteil der unselbstständigen Mittelschichten und der Personen mit höherer Bildung. Dies sind genau die Schichten, die ein verstärktes politisches Interesse und größere Partizipationsbereitschaft aufweisen.

Seit 1983 stellten Untersuchungen fest, dass die Auswirkungen der 68er Bewegung verebbten. Allgemein ließ die Faszination radikaler Alternativen nach. Bezeichnend dafür ist, dass sich die Anhänger der Grünen – wichtigste Trägertruppe der von der 1968 ausgehenden Kritik – zunehmend als „sehr“ oder „eher zufrieden“ mit der Demokratie in Deutschland erklärten. Ihre Zufriedenheit mit dem politischen System der Bundesrepublik stieg kontinuierlich an und lag 1995 nur noch um acht Prozentpunkte unter dem allgemeinen Durchschnitt. Eine weitere Veränderung seit Anfang der 1980-er Jahre ist in einem Rückgang der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu politischer Beteiligung zu sehen. Diese ist fassbar in einer seit 1976 sinkenden Parteiidentifikation, in langsam zurückgehenden Mitgliederzahlen und in gesunkenen Wahlbeteiligungen, die in den siebziger Jahren auf einen Höchststand von zeitweise über 90% bei Bundestagswahlen angestiegen war. Spätestens seit 1991 scheint die unkonventionelle Beteiligung rapide zurückgegangen.

Nach einem Höhepunkt zur Zeit der deutschen Vereinigung ist der Anteil politisch Interessierter im Laufe der neunziger Jahre wieder zurückgegangen. Im Ergebnis bedeutet dies jedoch nicht politisches Desinteresse. Vielmehr bewegt sich das politische Interesse weiterhin auf hohem Niveau. Eine gewisse „Parteienverdrossenheit“ ist nicht einfach nur ein Begleitphänomen der wirtschaftlichen Rezession seit den 1990-er Jahren, sondern eine seit Anfang der achtziger Jahre allgemeine internationale Erscheinung. Als deren Ursachen gelten die Erosion politisch-sozialer Milieus, die mit der Bildungsexplosion gewachsene subjektive politische Kompetenz der Bürger sowie die Politikdarstellung in den Medien.

Mit der deutschen Vereinigung hat sich dieser charakteristische Zug der heutigen politischen Kultur noch verstärkt. In den neuen Bundesländern finden sich – wenn auch aus Gründen der sozialistischen Vergangenheit und der Prägung durch die Diktatur in der früheren DDR – niedrige Wahlbeteiligungen, dünnen Parteimitgliederdichten und eine kritische Distanz zur Politik deutlicher noch als im Westen. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Rudzio spricht daher von einer „Politischen Kultur der kritischen Distanziertheit“.

#### **4.1.2. Die politische Kultur der DDR**

Die Deutsche Demokratische Republik verstand sich als sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern unter Führung der Sozialistischen Einheitspartei (SED). Diese Partei nahm für sich in Anspruch, die marxistische Weltanschauung, die die Grundlage des Staates war, alleine richtig zu deuten und praktisch umzusetzen. In den vierzig Jahren des Bestehens der DDR ist es den Trägern dieses politischen Systems nicht gelungen, die Mehrheit der dort lebenden Menschen für sich zu gewinnen. So bestand neben der offiziellen politischen Kultur, die auch als Zielkultur bezeichnet wurde, eine reale politische Kultur des Verhaltens und der Einstellungen der Mehrheit der DDR-Bürger, die von den geforderten Normen der offiziellen politischen Kultur bemerkenswert abwich. Die große Masse der DDR-Bürger arrangierte sich nach außen mit den Forderungen der Partei, leistete ihnen Lippendienst und vermied nach Möglichkeit jede kritische Konfrontation mit der Staatsmacht. Zugleich waren die DDR-Bürger in ihrer Mehrheit bestrebt, ihre private Sphäre dem Zugriff des Staates zu entziehen und sich individuelle, politikferne Freiräume für ihre persönliche Lebensgestaltung zu schaffen, die man als „Nischen“ (Günter Gaus) bezeichnet hat. Die beiden politischen Kulturen in der DDR, die offizielle und die reale, standen in einem komplizierten Beziehungsverhältnis. Sie waren nicht antagonistisch aufeinander bezogen, sondern existierten dualistisch nebeneinander. Beide Arten der politischen Kultur der DDR waren stärker als die der Bundesrepublik mit Traditionsbeständen behaftet, die aus der deutschen Geschichte übernommen worden waren. Autoritäre und obrigkeitstaatliche Traditionen hielten sich hier länger. Sicher ist, dass die Bürgerinnen und

Bürger der DDR, ob sie wollten oder nicht, durch dieses System in den vierzig Jahren seines Bestehens mitgeprägt wurden.

#### 4.1.3. Die politische Kultur nach der Wiedervereinigung

Der Zusammenschluss der beiden Staaten soll auch die bislang getrennten politischen Kulturen der alten Bundesrepublik und der DDR langfristig zu einer politischen Kultur verbinden. Dieser Prozess wird noch mehr Zeit benötigen als die in Gang befindliche wirtschaftliche und soziale Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik, denn lang eingeübte Verhaltens- und Denkmuster lassen sich sehr viel schwerer verändern als Institutionen. Die reale politische Kultur, die die Ostdeutschen während der DDR-Zeit gelebt haben, wird auch im vereinigten Deutschland auf lange Zeit nachwirken. Dies zeigen erhebliche innerdeutsche Unterschiede in der politischen Zufriedenheit mit dem politischen System und den Institutionen, wie sie Umfragen immer wieder belegen. Auf die Frage, ob die Demokratie wie in der Bundesrepublik die beste Staatsform sei oder ob es andere, bessere gäbe, antworten die Befragten in den neuen Bundesländern erheblich kritischer als in den alten. Eklatant fallen die Anhänger der PDS aus dem Rahmen. Da solche Ergebnisse über Jahre hinweg und auch bei variierten Fragestellungen zustande kommen, sind sie ernst zu nehmen. Es besteht ein gravierende Unterschied zwischen West und Ost im Verhältnis zur Demokratie des Grundgesetzes.

Frage: Glauben Sie, die Demokratie ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist? Ifd-Umfrage 2001 (Zahlen in Prozent der jeweiligen Gruppe)

Insgesamt	Beste Staatsform	Gibt andere, bessere
Insgesamt (Ost und West)	66	12
Alte Bundesländer	75	7
Neue Bundesländer	32	30
PDS-Anhänger	17	49

Quelle: Wolfgang Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. - Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 557

Auch politischen Institutionen wie z.B. dem Bundestag und der Bundesregierung oder den politischen Parteien stehen die Ostdeutschen misstrauischer gegenüber als die Westdeutschen. Doch auch dort ist das Vertrauen in Institutionen und Parteien gesunken. Alarmierend war die Abnahme des politischen Interesses bei der Jugend in beiden Teilen

Deutschlands. Auch das Vertrauen in die Institutionen war bei den Jugendlichen deutlich niedriger als beim Durchschnitt der Bevölkerung. „Interesse für Politik“ bekundeten andere westliche Demokratien. Sie gehören zur Normalität politischen Verhaltens. Generell zeichnet sich für die politische Kultur im vereinigten Deutschland eine weitreichende Erosion überlieferter politisch-sozialer Milieus ab. Dies gilt für beide Teile Deutschlands. Diese Milieus führen zu weniger stark ausgeprägten Bindungen an politische Parteien. Dieser Entwicklung entspricht eine überwiegend pragmatisch statt ideologisch-weltanschaulich verstandene Politik.

Die politische Kultur im Osten Deutschlands unterscheidet sich jedoch stark von derjenigen des Westens. Daher wird sie auch als „regionale Sonderkultur“ (Wolfgang Rudzio) bezeichnet. Wie bereits oben kurz skizziert, unterscheidet sich die dortige politische Kultur von derjenigen in den alten Bundesländern durch drei Elemente:

- Obwohl Demokratie prinzipiell bejaht wird, findet die konkrete Gestalt der bundesdeutschen Demokratie weniger Zustimmung als im Westen (siehe oben)
- Die Beteiligung an politischen Prozessen (Parteimitgliedschaft, Parteiidentifikation und Wahlbeteiligung) ist deutlich schwächer ausgeprägt als im Westen. Mit der Rolle der PDS (seit 2005: Linkspartei) als dritter großer Partei im Osten besteht zudem ein besonderes regionales Parteiensystem
- Die Wertpräferenzen weichen in Ost und West stark voneinander ab. Wirtschaftliches Wachstum, technischer Fortschritt und öffentliche Sicherheit haben im Osten einen höheren Stellenwert. Die Erwartungen in den Staat und das politische System sind stärker ausgeprägt als im Westen. Weit mehr Erwartungen bestehen in den Staat in Bezug auf die Versorgung bei Alter, Krankheit oder Not. Viel stärker als im Westen wird eine Ausweitung der Sozialleistungen gewünscht. Beim Konflikt zwischen persönlicher Freiheit und sozialer Gleichheit geben im Osten 48% der Bevölkerung der Gleichheit den Vorrang (im Westen 34%), nur 36% der Freiheit (im Westen: 45%). Die DDR wird vielfach als die „gerechtere Gesellschaft“ empfunden, nicht alleine unter den Aspekten der sozialen Gleichheit, sondern auch unter dem Kriterium einer leistungsgerechten Verteilung. Dies wird verständlich, wenn man bedenkt, dass das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in der DDR durch die SED als führender Partei bestimmt worden war. Autoritäre und etatistische (staatsgläubige) Traditionen der deutschen Geschichte waren hier stärker ausgeprägt als in der alten Bundesrepublik. Das soziale System der DDR gab seinen Bürgern eine gewisse Sicherheit, u.a. im Bereich des Wohnens, der Kinderbetreuung, der Gesundheit und bei der Sicherung von Arbeitsplätzen. Daher ist es verständlich, dass die Ostdeutschen heute viel höhere Erwartungen an das

politische System haben als die Westdeutschen, wie folgende Umfrage zeigt:

Aufgabe des Staates oder Sache jedes einzelnen selbst?

Frage: Für welche der in der Liste genannten Aufgaben ist Ihrer Meinung nach der Staat verantwortlich? Von 100 Befragten stimmten zu:

Aufgaben	Ost	West
Gesundheitliche Versorgung für Kranke	99	95
Angemessener Lebensstandard für alte Menschen	99	95
Angemessene Wohnung für diejenigen, die sich eine solche finanziell nicht leisten können	94	80
Angemessener Lebensstandard für Arbeitslose	94	78
Garantie eines Arbeitsplatzes	95	74
Kontrolle der Preise	91	70
Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums	80	52
Quelle: Grundwissen Politik /Paul Ackermann...Stuttgart: Klett, 1995, S. 168 mit einigen Umformulierungen vom Verfasser		

Die noch bestehenden Unterschiede zwischen den politischen Kulturen der Deutschen in Ost und West können erst in einem langwierigen Lernprozess ausgeglichen werden. Doch zeigt sich auch, dass die Zustimmung zum politischen System der Bundesrepublik und seiner Regierungsform, der Demokratie, auf den wirtschaftspolitischen Erfolgen des Systems in den 1950-er Jahren beruhte. Während im Westen die Demokratie „verinnerlicht“ wurde, beruht die Zustimmung zum politischen System der Bundesrepublik und seinen Institutionen im Osten noch überwiegend auf der wirtschaftlichen Leistungskraft des – jetzt demokratischen – Staates. Daher bezeichnete man die alte Bundesrepublik auch als „Schönwetterdemokratie“. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik muss nun auch die westdeutsche Bevölkerung Einkommenseinbußen und strukturell bedingte Arbeitslosigkeit hinnehmen. Der Konkurrenzdruck wird aufgrund der Globalisierung und dem europäischen Integrationsprozess härter werden.

Die gesellschaftlichen Konflikte und Verteilungskämpfe werden härter. Seit Beginn der neunziger Jahre werden zunehmend Ausländer und Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft angesiedelt sind, Ziel gewaltsamer Angriffe von Deutschen in den alten und neuen Bundesländern. Kann Demokratie auch in den schwierigen Zeiten überleben, in denen Leistungen des Sozialstaates abgebaut werden und der Globalisierungsdruck zunimmt? Oder wird die Instabilität des politischen Systems zunehmen? Drohen eventuell wieder die Erfahrungen von Weimar? Die wesentliche Voraussetzung für die politische Stabilität eines politischen Systems liegt im Vertrauen der Gesellschaft zu ihrem Staat, den Bürgern zu ihren gewählten Repräsentanten. Seit den 1990-er Jahren geht das Vertrauen in Politik und die Institutionen des politischen Systems deutlich zurück. Die allgemeine Stimmung der Bevölkerung ist geprägt von der Sorge um den eigenen Wohlstand, von Klagen über die Ungewissheiten der Zukunft. Sie sieht die soziale Sicherheit und die Zukunft des Sozialstaates als bedroht an. In jüngster Zeit vermehrt sich auch die Zahl jener Kritiker des bundesdeutschen Systems, die in seinen politischen Strukturen und selbst in verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes die eigentlichen Gründe für die Blockade von notwendigen Reformschritten und dem Stillstand vor allem bei den Reformen des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme sehen. Bundespräsident Horst Köhler sprach im Juli 2005 davon, die föderale Ordnung sei überholt. **Die Überlebensfähigkeit eines politischen Systems liegt in seiner Flexibilität und seiner Fähigkeit, sich an geänderte politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Gegebenheiten in der Welt anzupassen.** Insofern stehen unsere demokratische Regierungsform und unser politisches System in Zukunft vor einer Bewährungsprobe. Hier wird sich erweisen, wie stark beide im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger verankert sind.

## **5. Herausforderungen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**

Kein Zweifel: „Bonn war nicht Weimar“. Edgar Wolfrum hat daher seine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis heute als „geglückte Demokratie“ bezeichnet.<sup>53</sup> Für die alte „Bonner Republik“ traf dies sicherlich zu. Klaus Schröder hat allerdings Herausforderungen des politischen Systems benannt, die deutlich machen, dass dieses System reformiert werden muss, um auf diese Herausforderungen flexibel reagieren zu können und sich an die Veränderungen in der Welt anzupassen<sup>54</sup>:

---

<sup>53</sup> Edgar Wolfrum: Die ge glückte Demokratie: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. – Stuttgart: Klett-Cotta, 2006.

<sup>54</sup> Klaus Schröder: Die veränderte Republik: Deutschland nach der Wiedervereinigung. – München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2006, S. 637-641. Eine leicht gekürzte, aber aktualisierte Fassung seines Buches findet sich in seinem Aufsatz: „Deutschland nach 1990: Probleme der Einheit“ in: Hans-Peter Schwarz (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland: Eine Bilanz nach 60 Jahren. – Köln (u.a.): Böhlau-Verl., 2008, S. 205-226, Fazit S. 223-26

- 1.) Die Zusammensetzung der Bevölkerung hat sich seit 1989/90 nicht nur durch die Vereinigung, sondern auch durch millionenfache Zuwanderung gewandelt. Mehr als jeder dritte in Deutschland Lebende wurde in einem anderen gesellschaftlichen und politischen System sozialisiert und traf auf eine Mehrheitsgesellschaft, die sich ihm gegenüber weitgehend verschloss, indem sie auf eine aktive Integrationspolitik verzichtete. Die Zuwanderung von Millionen Menschen droht das (west-)deutsche Sozial- und Bildungssystem zu überfordern. Eine falsch verstandene Toleranz gegenüber Einstellungen und Verhaltensweisen, die mit denen einer zivilen Gesellschaft nicht zu vereinbaren sind, könnte zu subkulturellen Inseln und „Parallelgesellschaften“ führen, die die Bundesrepublik vor harte Bewährungsproben stellen.
- 2.) Der in Westdeutschland seit den 1960-er Jahren vorhandene breite Konsens über die politische und gesellschaftliche Ordnung ist seit der Wiedervereinigung im Westen deutlich geschrumpft und im Osten mehrheitlich weiter nicht vorhanden. An den sozialen und politischen Rändern der Gesellschaft nehmen fundamentalistische politische und religiöse Strömungen einen Aufschwung, der die gesellschaftliche Ordnung langfristig bedrohen könnte. Die Zivilgesellschaft gerät mancherorts in die Defensive. Der weit überdurchschnittliche Anteil von jugendlichen Gewalttätern aus Emigrantenfamilien sowie die hohe Gewaltbereitschaft in einigen ostdeutschen Regionen signalisieren zudem das Aufbegehren von zumeist geringer gebildeten und minderqualifizierten Jugendlichen, die für sich keine Chance zur Integration in die Gesellschaft, geschweige denn zu einem sozialen Aufstieg sehen. Der Teufelskreis von familiärer Verwahrlosung, mangelhafter Bildung und Ausbildung, sozialer Exklusion sowie bis zur Gewalttätigkeit reichenden Verhaltensauffälligkeiten hat sich für eine zunehmende Zahl von Kindern und Jugendlichen geschlossen.
- 3.) Deutschland hat zwar den „langen Weg nach Westen“ (August-Heinrich-Winkler)<sup>55</sup> mit der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten abgeschlossen, es jedoch nicht vermocht, den neu hinzugekommenen Staatsbürgern die Werte einer liberalen westlichen Gesellschaft überzeugend zu vermitteln. Ein aufgrund der jüngsten Vergangenheit nur schwach ausgeprägtes, auf patriotischen Einstellungen basierendes Nationalbewusstsein und die Weigerung, über eine „Leitkultur“ mit für alle verbindlichen Grundwerten ernsthaft zu diskutieren, haben Beliebigkeit und ein Sinnvakuum entstehen lassen, das auch von antiwestlichen Ideologien gefüllt werden kann. Eine Mehrheit der politischen Klasse und der Funktionseleiten hat es versäumt, das Selbstverständnis der deutschen Republik, das auf abendländisch-christlichen Werten basiert, offensiv zu vertreten. Dabei geht es nicht um Religionszugehörigkeit oder Glauben in einem unmittelbar

---

<sup>55</sup> Winkler, a.a.O.

transzendentalen Sinn, sondern um eine Werteordnung und Grundüberzeugungen, wie sie auch in der Verfassung niedergeschrieben sind. Erst auf einer solchen Grundlage kann kulturelle Vielfalt in einer Vereinigungs- und Einwanderungsgesellschaft produktiv werden.

- 4.) Die Zeit der Wohlstandszuwächse ist vorbei. Auf absehbare Zeit wird es in Deutschland wohl nichts Zusätzliches mehr zu verteilen geben, sondern vor allem um die Verteilung der Ressourcen gestritten werden. Angesichts des demographischen Wandels gerät zukünftig eine älter werdende Gesellschaft in härtere Verteilungskämpfe. Ob und inwieweit sich die in Deutschland immer noch vorhandene Sozialstaatsmentalität und Besitzstandsansprüche zurückdrängen lassen, ist mehr als fraglich. Schließlich basierten der Wunsch einer breiten Mehrheit der Ostdeutschen nach einer schnellen Vereinigung und der Entschluss von Ausländern und deutschstämmigen Zuwanderern, nach Deutschland zu emigrieren, auf der Erwartung hoher sozialstaatlicher Leistungen und der Hoffnung auf fortwährende Prosperität.
- 5.) Die hohen Ansprüche der Ostdeutschen und ihre erfolgreiche Interessenpolitik beim Aushandeln der Wiedervereinigungsbedingungen, eine überzogene Lohnpolitik und Fehler vor allem bei der Finanzierung der Einheit ziehen Vereinigungskosten in kaum vorstellbarer Höhe nach sich. Die Wiedervereinigung wird auf unabsehbare Zeit Staat und Gesellschaft jährlich mit etwa 100 Mrd. Euro belasten, die weit überwiegend von den Westdeutschen zu erbringen sind. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise dürfte die Belastung von Staat und Gesellschaft weiter steigern, die aufgrund beider Faktoren wachsende Staatsverschuldung (trotz gewisser Erfolge der Rückführung der Neuverschuldung bis 2007) den Bewegungsspielraum künftiger Generationen stark einschränken.
- 6.) Als Erbe der DDR etablierte sich mit der heutigen Linkspartei eine fünfte Kraft fest im deutschen Parteiensystem. Diese Erweiterung des Parteiensystems veränderte – zusammen mit der „Entkoppelung der Parteien von der Gesellschaft“<sup>56</sup> und der damit einhergehenden Erosion der Volksparteien – das politische System maßgeblich. Zukünftig werden vermutlich jenseits von Koalitionen zwischen Union und SPD nur noch Drei-Parteien-Koalitionen möglich sein. Ob es den möglichen Partnern gelingen wird, die zwischen ihnen und schon in ihren jeweiligen Parteien vorhandenen divergierenden Kräfte zu einen und sie auf eine gemeinsame Regierungspolitik zu verpflichten, scheint fraglich, zumal, wenn sie keine Mehrheit im Bundesrat hinter sich haben und der „Vermittlungsausschuss“ zur

---

<sup>56</sup> So Franz Walter in seinem Aufsatz: „Farblose und entkoppelte Oligarchien – das Parteiensystem“ in: Hans-Peter Schwarz (Hg): Die Bundesrepublik Deutschland: eine Bilanz nach 60 Jahren. Köln: Böhlau-Verl., 2008, S. 299-317.

eigentlichen Regierung wird<sup>57</sup>, die de facto aus einer Super-Koalition besteht. Es besteht die Gefahr, dass Kompromisse nur noch auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ stattfinden werden. Wolfgang Rudzio hat dazu geschrieben: **„Das Land steht somit in einer Phase schwieriger Herausforderungen.** Bisher haben sich sein politisches Institutionensystem und die politische Kultur bewährt. Deren verhandlungsdemokratische Züge lassen allerdings kaum radikale Entscheidungen, sondern nur inkrementalistische Veränderungen“ zu. Das hat zwar den Vorteil der schrittweisen, revidierbaren Reformen im Sinne Karl Poppers, der begrenzten menschlichen Problemlösungsfähigkeit zu entsprechen und den großen Irrweg zu vermeiden. Aber ein solches Institutionensystem enthält zugleich – insbesondere bei Divergieren von Bundestag und Bundesrat – die Gefahr der zu kleinen Lösungen und der unzureichenden Entscheidungsfähigkeit. Eine Regierung, die wegen des Bundesrates die Opposition, wegen der Wahlen die politische „Mitte“, und wegen der Tarifautonomie die großen Verbände („Bündnis für Arbeit“) in den Entscheidungsprozess einbeziehen und berücksichtigen muß, steht in dieser Gefahr. Die Frage stellt sich, ob das politische System der Bundesrepublik eine optimale, den Herausforderungen angemessene Entscheidungsfähigkeit gewährleistet.“<sup>58</sup>

- 7.) Die im Herbst 2005 gebildete Große Koalition konnte die bereits in der alten Bundesrepublik vorhandene und durch die Vereinigung verstärkte Reformblockade bisher nicht aufheben. Weder in der Arbeitsmarkt-, noch in der Gesundheitspolitik gelang es den Koalitionären, eine zustimmungsfähige und weitreichende Reform zu konzipieren, geschweige denn durchzusetzen. Diese Bewegungsunfähigkeit, bislang überdeckt durch eine konjunkturelle Erholung, die sich zwischenzeitlich auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen hatte, droht nun im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer inkonsistenten Politik zu führen, die die Krise verschlimmert, da eine gemeinsame Vision, wie die Republik reformiert und modernisiert werden könnte, nicht existiert. Die Vereinigung zeigte und verstärkte sehr deutlich die Schwächen der alten Bundesrepublik, denn viele dieser der Wiedervereinigung zugeschriebenen Probleme gab es in Ansätzen schon vorher. Die sinkende Akzeptanz des politischen und gesellschaftlichen, vor allem aber des wirtschaftlichen Systems wie auch die Renaissance der Staatsgläubigkeit, zeigen dies deutlich an.
- 8.) Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums und das Ende des Kalten Krieges führten zur Erweiterung des Westmarktes und zur Beschleunigung der Globalisierung. Dadurch erhöhte sich der Wettbewerbsdruck auch für Deutschland. Während große Konzerne durch ihre Internationalisierung und ihren hohen Exportanteil an

<sup>57</sup> So drastisch formulierte es Christoph Schwennicke auf Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0%2C1518%2C620360%2C00.html>

<sup>58</sup> Wolfgang Rudzio, a.a.O., S. 573/574.

Stärke gewinnen konnten, verschlechterten sich die Bedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen nicht nur in den neuen Ländern vor allem aufgrund der Konkurrenz aus Ost- und Mitteleuropa. Zusätzlich zu den immensen Vereinigungskosten, die vor allem die Sozialkassen und damit auch die Wirtschaft belasten, verursachte die Zuwanderung von Millionen deutschstämmiger Spätaussiedler 1988/89 weitere Kosten in Milliardenhöhe. Der in Zeiten hoher Wachstumsraten ausgebaute Sozialstaat, über Jahrzehnte ein Faktor der hohen sozialen und politischen Stabilität der Bundesrepublik, ist künftig nicht mehr finanzierbar und in seiner jetzigen Struktur nicht zukunftsfähig. Sich dieser Einsicht zu versperren, kann sich langfristig für die politische Klasse und die Gesellschaft insgesamt als verhängnisvoll erweisen.

- 9.) Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 entwickelten sich die USA und die meisten europäischen Länder in vielerlei Hinsicht auseinander. Vor allem in Deutschland breitete sich insbesondere als Reaktion auf die Irakpolitik der USA eine latent vorhandene anti-amerikanische Stimmung weiter aus. Ein gespaltener Westen wird sich angesichts der neuen weltpolitischen Herausforderungen nur schwer behaupten können. Insofern bleibt es die vordringliche Aufgabe, die Einheit und die politisch-ökonomische Vitalität des Westens wiederherzustellen. Die Herstellung oder Vollendung einer neuen Weltordnung, die den ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen gerecht wird und gleichzeitig nicht auf die Einhaltung universaler Menschenrechte verzichtet, wird ohne einen geeinten und starken Westen nicht möglich sein. Die zentrifugalen Kräfte vor allem im asiatischen und arabischen Raum werden im nächsten Jahrzehnt die westlichen Staaten höchstwahrscheinlich einer Bewährungsprobe unterziehen, der sie nicht gewachsen sein werden, wenn es nicht gelingt, die Einheit und politisch-ökonomische Vitalität des Westens wiederherzustellen.
- 10.) Die zu Lasten der Vertiefung des westlichen Kerneuropas aus ordnungs- und geopolitischen Gründen vorgenommene Osterweiterung der EU hat den Prozess der Integration der Staaten Europas und der Identifikation der Bevölkerung mit der EU gestoppt. Spätestens mit der Ablehnung der europäischen Verfassung in Frankreich, den Niederlanden und in Irland<sup>59</sup> wurde

---

<sup>59</sup> Unter anderem deshalb stehe ich dem Instrument von Volksabstimmungen in komplexen Sachverhalten, also insbesondere außenpolitischen Fragen, sehr skeptisch gegenüber. Auf das Pro und Contra von Volksabstimmungen gehe ich in Kapitel 6 noch ein. Auch wenn Volksabstimmungen auch in diesem Bereich möglicherweise zu stärkerer Identität der Bevölkerung mit ihrem politischen System beitragen können, zeigen die Volksabstimmungen über die Ablehnung der Verfassung, dass Altbundeskanzler Helmut Schmidt **vollkommen recht** damit hatte, als er schrieb: „Abraten möchte ich auch von der Idee, das Instrument von Volksabstimmungen auszuweiten (einschließlich der gelegentlich auftauchenden Idee, das Gewicht des Bundespräsidenten durch direkte Wahl zu verstärken). Je komplizierter und schwieriger eine zur Entscheidung anstehende Frage ist, um so eher kann ein Volksentscheid stimmungsabhängig zum Fehlentscheid werden. Im Jahr 2005 haben zwei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden den

deutlich, dass Europa nicht in ein post-nationales Zeitalter übergegangen ist. Die alten Nationalstaaten bleiben vielfach die Bezugsgrößen der Menschen. Dabei besteht die Gefahr, dass sich in einigen Ländern nicht ein auf den jeweiligen Nationalstaat bezogener aufgeklärter Patriotismus, sondern ein unberechenbarer Nationalismus herausbilden könnte.

**Berlin ist nicht Bonn, aber Berlin ist auch nicht Weimar.** Die „neue“ Bundesrepublik ist derzeit nicht in Gefahr, steht aber aufgrund der veränderten Bedingungen vor ernstesten Bewährungsproben, die ein „Weiter so“ in Politik und Gesellschaft nicht ratsam erscheinen lassen. Jenseits ihrer fortbestehenden Institutionen ist in der größer gewordenen Republik vieles in Bewegung geraten, was die bisherigen politische und soziale Stabilität in Frage stellen könnte<sup>60</sup>.

Die These von Wolfrum von der „geglückten Demokratie“ scheint mir daher zu optimistisch zu sein. Die Reform der Föderalismus-Reform 1 hat im Jahre 2006 nicht die erhofften Verbesserungen für das politische System erbracht, ihre Veränderungen sind nicht groß:<sup>61</sup>. In einem weiteren Kapitel

europäischen Integrationsprozeß zum Stillstand gebracht. Der zur Abstimmung stehende hochstilisierte und komplizierte Text eines europäischen Verfassungsentwurfes sei für die beteiligten Bürger absolut unverständlich, argumentierten die Gegner und schürten eine ohnehin weitverbreitete, allgemein gegen Bürokratie und Obrigkeit gerichtete Stimmung. Eine Volksabstimmung über den gleichen Gegenstand in Deutschland wäre damals ähnlich negativ ausgefallen (eine englische Volksabstimmung erst recht). Tatsächlich wollten und wollen aber die europäischen Nationen keineswegs die europäische Integration abwürgen. Ein Politiker, der sich für einen Volksentscheid einsetzt, beruft sich gern darauf, daß es eine höhere demokratische Autorität oder Legitimität gebe als die parlamentarische Entscheidung; oft verfolgt er damit aber nur innen- oder parteipolitische taktische Interessen. Zwar ist auch jede allgemeine Wahl zum Parlament durchaus stimmungabhängig. Aber während eine Wahl wie etwa die Bundestagswahl eine sehr allgemeine Richtungs- und Tendenzentscheidung für mehrere Jahre bedeutet, will der Volksentscheid eine konkrete Festlegung in einer einzigen Frage. Allein in der relativ kleinen Schweiz gibt es eine über Jahrhunderte entfaltete, gut funktionierende Praxis der Abstimmung durch das Volk. Wir in Deutschland sollten bei unserer inzwischen recht gut eingeübten repräsentativen, das heißt parlamentarischen Demokratie bleiben.“ (Helmut Schmidt: Ausser Dienst. – München: Siedler-Verl., 2008, S. 121/22).

<sup>60</sup> Soweit die Bilanz von Klaus Schröder, a.a.O. Man muss diese Bilanz nicht in allen Punkten teilen, z.T. erscheint sie mir auch durchaus polemisch zugespitzt. Sie benennt aber dezidiert Probleme, mit denen unser politisches System konfrontiert wird und vermeidet Schönredereien unserer Probleme, indem es Termini wie „Erfolgsgeschichte“ oder „geglückte Demokratie“ benutzt, die m.E. dazu verleiten, die Funktionsfähigkeit unseres politischen Systems zu optimistisch einzuschätzen.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu einen Beitrag von Thomas Frings unter:

<http://www.wahlrecht.de/forum/messages/42/3079.html>

zu den Ergebnissen dieser Reform: „Grundsätzlich war die "Föderalismusreform" nicht weltbewegend. Kurz gefaßt gab es vier wesentliche Änderungen bezüglich der Gesetzgebungskompetenzen:

1) Die konkurrierende Gesetzgebung wurde im Umfang beschnitten. Einige Fälle der bisherigen konkurrierenden fallen jetzt in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (z.B. Waffenrecht, Kernenergie) oder fallen jetzt in die alleinige Verantwortung der Länder (z.B. Versammlungsrecht, Strafvollzug, große Teile des Beamtenrechts für Landesbeamte).

2) Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft, das meiste wanderte in die konkurrierende Gesetzgebung oder die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes.

3) Wie bisher führen Länder Gesetze nach eigenem Verwaltungsverfahren aus, wenn nicht das Gesetz das Gegenteil bestimmt - dann braucht es die Zustimmung des Bundesrates. Neu ist die Möglichkeit, daß der Bund das Verwaltungsverfahren bestimmt, aber die Länder davon abweichen können, ein solches Gesetz bedarf in aller Regel keiner Zustimmung des Bundesrats.

4) der Bund darf Gemeinden keine Aufgaben übertragen.

werde ich daher konkrete institutionelle Reformen vorschlagen mit dem Ziel, unser politisches System besser in die Lage zu versetzen, mit den oben genannten Herausforderungen fertig zu werden. Insbesondere müssen Entscheidungen schneller getroffen werden und dürfen nicht immer Kompromisse auf „kleinstem gemeinsamen Nenner“ sein, weil die Zahl der bei der Entscheidungsfindung in politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen zu berücksichtigenden Interessengruppen und „Vetomächte“ einschneidende Reformen nicht zulässt.

Auch wird die Verantwortung zwischen Regierung und Opposition verwischt, wie bereits weiter oben dargestellt wurde, wenn Bundestag und Bundesrat bei entgegengesetzten Mehrheiten keinen Konsens finden können und notwendige Reformen daher entweder nicht oder viel zu spät zustande kommen bzw. verwässert werden, dass sie die anfallenden Probleme nicht lösen können. Da sich unser politisches System m.E. im großen und ganzen bewährt hat, beschränke ich mich auf drei Vorschläge, die im übrigen auch der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt gemacht hat:

- Veränderung des Wahlrechts
- Veränderungen im Bereich des sogenannten „Verbund-Föderalismus“, also des Zusammenspiels zwischen Bundestag und Bundesrat sowie die
- Zusammenlegung von Wahlterminen, um Entscheidungen, die notwendig sind, nicht mit Rücksicht auf Wahltermine zu vertagen.
- Reduzierung der Zahl der Bundesländer und Abschaffung der wirtschaftlich alleine nicht lebensfähigen Einzel-Bundesstaaten

## 6. Erfolgreiches Regieren durch Verfassungsbestimmungen?

In seinem Aufsatz: „Die Bundesregierung im Verfassungssystem“ zieht der Politikwissenschaftler Karlheinz Nicolauß im April 2009 ein positives Fazit der Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes: „Die Bestimmungen des Grundgesetzes haben einen bemerkenswerten Beitrag zur Regierungsstabilität geleistet.“<sup>62</sup> Dies trifft für die vergangenen 60 Jahre sicherlich zu. Doch noch wichtiger ist die Begründung von Nicolauß: „**Die wichtigste Ursache für die lange Amtsdauer der Bundesregierungen und ihre insgesamt effektive Amtsführung war jedoch die Fähigkeit der Parteien, Koalitionen einzugehen und parlamentarische Mehrheiten zu bilden.**“<sup>63</sup> Nicolauß macht dies am Beispiel des „konstruktiven Mißtrauensvotums“ deutlich: „Selbst das vielgelobte konstruktive Misstrauensvotum führt nur dann zu

Insgesamt ist das zwar nicht unbedeutend, aber so groß sind die Veränderungen nicht.

<sup>62</sup> Karlheinz Nicolauß: Die Bundesregierung im Verfassungssystem in: ApuZ 18-19/2009: 60 Jahre Grundgesetz, 27. April 2009, S. 38.

<sup>63</sup> Ebd.

sinnvollen Ergebnissen, wenn die im Parlament vertretenen Parteien mitspielen. Es kommt nur zustande, wenn sich eine neue Mehrheit auf einen Kanzlerkandidaten und ein gemeinsames Regierungsprogramm einigt. Falls jedoch der amtierende Bundeskanzler nur im Amt bleibt, weil seine Gegner zerstritten sind, ist er zu einer effektiven Führung der Regierungsgeschäfte kaum in der Lage. Seine Regierung verfügt dann zwar über alle Kompetenzen, die das Grundgesetz ihr zuschreibt, ist aber de facto eine geschäftsführende Regierung. Eine Patentlösung für stabile Regierungen bietet das konstruktive Misstrauensvotum deshalb nicht. Es übt aber psychologischen Druck auf die Parlamentarier aus, eine neue Regierungsmehrheit zu bilden, falls der amtierende Kanzler ihre Unterstützung verloren hat.“<sup>64</sup> Insofern ist Niclauß Feststellung: „Die zeitgeschichtliche Erfahrung der vergangenen 60 Jahre hat bewiesen, dass das Grundgesetz tatsächlich besser konstruiert ist als die WR. Die Bestimmungen des Grundgesetzes, mit deren Hilfe der Parlamentarische Rat die Position der Regierung stärken wollte, erwiesen sich als wirksam, denn Kanzlerwahl und Regierungsbildung verliefen bisher problemlos.“<sup>65</sup> zwar für die Vergangenheit der Bundesrepublik Deutschland zutreffend. Die Ursache – und darauf verweist Niclauß in den oben zitierten Sätzen ja selber – ist allerdings die Kompromissfähigkeit der Parteien und deren demokratische Orientierung. Die Einführung dieses Verfassungsartikels durch die preußische Regierung Otto Braun 1932 führte zwar dazu, dass sie nach den Landtagswahlen im April jenen Jahres nicht abgelöst werden konnte, weil NSDAP und DNVP keine eigene Mehrheit im preußischen Landtag besaßen und nur mit der KPD eine absolute Mehrheit der republikfeindlichen Parteien erreichen konnten. Doch hatte auch die geschäftsführende Regierung Braun keine Mehrheit mehr und konnte daher nicht gestalten. **Erfolgreiches Regieren durch Verfassungsbestimmungen alleine ist also nicht möglich.** Die Parlamentsmehrheit muss aus demokratischen Parteien bestehen und diese müssen untereinander kompromissfähig sein – das unsägliche „Freund-Feind“-Denken muss daher überwunden und ein gemeinsame Einigung auf verbindliche demokratische Grundwerte immer möglich sein. . Die Erweiterung des Parteiensystems auf drei Parteien ist nicht deshalb zu beklagen, weil es dadurch mehr Parteien im Parlament gibt, sondern weil ein zunehmend ausgeprägtes Lagerdenken („linkes“ Lager SPD, Grüne Linkspartei gegen „rechtes“ Lager CDU, CSU FDP) parteiübergreifende Kompromisse schwerer möglich macht. Ein weiterer Faktor kommt hinzu: solange in einem Fünf- oder Mehrparteiensystem Parteien nicht zur Regierungsbildung herangezogen werden, weil sie entweder selber keine Regierungsbeteiligung oder Tolerierung anstreben oder von den anderen Parteien dazu nicht „erwünscht“ sind, kann die Existenz solcher Parteien im Parlament stabile Regierungsmehrheiten außerhalb einer großen Koalition unmöglich machen. Genau dieser Zustand ist im Bundestag seit 2005 eingetreten: der Einzug der Linkspartei hat dazu geführt, dass weder CDU/CSU und FDP, noch SPD und Grüne alleine stabile Regierungen bilden können. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine große Partei mit einer kleineren Partei die

---

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> Ebd.

absolute Mehrheit der Mandate erhalten wird, wird angesichts der Erosion der Volksparteien in Zukunft zwar durchaus noch möglich sein, aber zunehmend unwahrscheinlicher werden. Stabile Parlamentsmehrheiten setzen – gerade in Zeiten der Erosion von Volksparteien im Zuge der wachsenden gesellschaftlichen Pluralisierung und dem Nachlassen von Bindungen der Menschen an Parteien, Kirchen oder ähnliche Institutionen – Kompromissfähigkeit der Parteien untereinander voraus. Und dies kann keine Verfassungsbestimmung erzwingen. Insofern kommt es aus meiner Sicht nicht darauf an, kosmetische Korrekturen an einem funktionierenden Verfassungssystem durchzuführen. Die von Karlheinz Niclauß vorgeschlagenen Reformen – er plädiert etwa für die Einführung eines Artikels 68 a im Grundgesetz, der „echte“ von „unechten“ Vertrauensfragen des Bundeskanzlers trennen soll<sup>66</sup> und er favorisiert, den Bundesrat seine Beschlüsse auch mit einfacher Mehrheit, also der Mehrheit der abgegebenen Stimmen treffen zu lassen und Art. 52 GG dementsprechend zu ändern<sup>67</sup>. Letztere Reform des Art. 52 GG würde m.E. nur dazu führen, dass in Koalitionsverträgen zwischen Parteien, die in einem Bundesland miteinander koalieren, sich im Bund aber als Regierungs- und Oppositionspartei gegenüberstehen, nun vereinbart würde, im Zweifelsfall mit „Nein“ zu stimmen anstelle der bisherigen Praxis, sich in einem solchen Fall zu enthalten.<sup>68</sup> Eine solche Änderung des Grundgesetzes würde daher das Problem, dass die Entscheidungen im Bundesrat – wie Niclauß es ausdrückt – nach parteitaktischen Überlegungen und weniger an der Sache bzw. am Interesse des jeweiligen Bundeslandes orientiert zu sein scheinen<sup>69</sup>, nicht beheben.

**Das Problem der Regierungsfähigkeit in Deutschland liegt an mangelnder Einigungsbereitschaft und Orientierung an der Sache, wenn die jeweilige Bundesregierung ihre absolute Mehrheit im Bundesrat verloren hat<sup>70</sup>, da die jeweilige Opposition der Regierung keinen politischen Erfolg „gönnt“ und dem wachsenden**

---

<sup>66</sup> Niclauß schlägt vor, einen Art. 68 a ins GG einzufügen mit folgendem Wortlaut: „Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, den Bundestag aufzulösen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen“, ebd., S. 40. Niclauß will damit erreichen, dass der Bundeskanzler die „echte“ Vertrauensfrage über den bisherigen Art. 68 GG stellen soll und die Vertrauensfrage über Art. 68 a nur stellen soll, wenn er beabsichtigt, Neuwahlen herbeizuführen: „Der Bundeskanzler könnte damit dem Parlament seine eigentliche politische Absicht zur Entscheidung vorlegen, und die Abgeordneten wären nicht mehr zu einem Votum genötigt, das ihren politischen Überzeugungen widerspricht.“

<sup>67</sup> Ebd, S. 39/40

<sup>68</sup> Dieser m.E. berechtigte Einwand wurde unter anderem von Mitgliedern auf [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de) erhoben

<sup>69</sup> Niclauß, a.a.O., S. 40

<sup>70</sup> Dies sah man sowohl in der Zeit der Regierung Kohl, als die SPD-Länder zeitweise nach 1996 über die absolute Mehrheit im Bundesrat verfügten und der saarländische Ministerpräsident Lafontaine kein Interesse an einer Einigung mit der Regierung Kohl erkennen ließ, wie auch in der rot-grünen Regierung, als die Regierung nach nur 3 Monaten ihre Mehrheit im Bundesrat verlor und Kompromisse – etwa in Bezug auf die Eigenheimzulage u.a. – zwischen Regierungsmehrheit und Opposition kaum möglich wurden oder lediglich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – nach großem Zeitverzug – möglich wurden

**„Lagerdenken“ im Fünfparteiparlament.** Niclaß Analyse: „Die Situation im Fünfparteiparlament wurde außerdem durch grundsätzliche und situationsbedingte Festlegungen erschwert: Alle Parteien lehnten nach der Bundestagswahl von 2005 eine Koalition mit der Linkspartei ab, die ihrerseits auch nicht zur Regierungsbeteiligung bereit war. Die rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen schieden als Alternative ebenfalls aus: Die FDP sprach sich gegen eine „Ampelkoalition“ mit der SPD und den Grünen aus; Grüne und FDP lehnten eine gemeinsame Regierung mit den Unionsparteien, die so genannte „Jamaika-Koalition“ ab<sup>71</sup>. Auf diese Weise blieb die Große Koalition als einzige Möglichkeit, eine regierungsfähige Mehrheit im Bundestag zu erreichen. Während vor 1966 die SPD und Teile der CDU/CSU zielstrebig das große Bündnis ansteuerten, ergab sich die Große Koalition von 2005 aus dem Wahlergebnis und aus dem begrenzten Manövrierraum der Parteien.“<sup>72</sup> ist m.E. daher zwar zutreffend, die **Ursache liegt aber in einem wachsenden Freund-Feind-Lagerdenken der beiden „Blöcke“ und weniger in der Erweiterung des Parteiensystems an sich**<sup>73</sup>. Da die FDP im Vergleich zu 2005 noch näher an die Union gerückt und die Grünen nach Ausscheiden aus der Regierung im Jahre 2005 nach links gewandert sind, ist von beiden „kleinen Scharnierparteien“ zur Zeit kaum eine Überwindung des „Lagerdenkens“ zu erwarten. Eine Ampel- oder Jamaika-Koalition ist daher aufgrund programmatischer Unterschiede zwischen FDP und Grünen und aufgrund der Lagermentalität der Parteien (SPD, Grüne und Linke auf der einen Seite, CDU, CSU und FDP auf der anderen Seite) nicht zu erwarten.

Wir gehen daher aus meiner Sicht schwierigen Regierungsverhältnissen entgegen, die auch durch noch so ausgeklügelte Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes nicht verändert werden können, wenn es keine Reformen an unserem politischen System gibt. Welche Reformen des Grundgesetzes könnten einen „Beitrag zur Regierungsstabilität“ auch in Zukunft leisten? Darauf gehe ich im übernächsten Kapitel ein. Zuvor möchte ich jedoch noch ein Thema erörtern, welches bei Reformen des Grundgesetzes immer wieder benannt wird: die verstärkte Einführung plebiszitärer Elemente in unserem politischen System der „indirekten“ bzw. „repräsentativen Demokratie“.

---

<sup>71</sup> Für das Jahr 2009 haben die Grünen explizit eine Jamaica-Koalition, die FDP eine Ampel-Koalition nach der Bundestagswahl abgelehnt. Die FDP würde eine Jamaica-Koalition jedoch 2009 eingehen. Jamaica ist m.E. 2005 auch an der Weigerung der Grünen und der CSU gescheitert, eine solche Koalition einzugehen, nicht jedoch an der FDP.

<sup>72</sup> Niclaß, a.a.O., S. 40

<sup>73</sup> Vgl. hierzu den Politikwissenschaftler Prof. Raschke hier:

<http://www.welt.de/politik/article3590193/Die-Linke-ist-unter-Lafontaine-nicht-politikfaehig.html>

## 7. Plebiszitäre Elemente: Ist eine Reform unseres Grundgesetzes in dieser Hinsicht notwendig?

„Das demokratische Grundprinzip des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland wird zu Beginn des Organisationsteils des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 2 folgendermaßen formuliert: **„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“** Abstimmungen sind in unserer Verfassung allerdings nur für den sehr seltenen Fall einer Entscheidung des Staatsvolkes über die Gebietsneugliederung der Bundesländer (Art. 29 GG) vorgesehen. Alle anderen Funktionen werden im Auftrag des Volkes ausgeübt. **Das politische System Deutschlands beruht damit überwiegend auf einer indirekten Demokratie und weist – zumindest auf Bundesebene – kaum Elemente der Direkten Demokratie auf.** Diese Grundsatzentscheidung des Parlamentarischen Rates für eine repräsentative und gegen eine plebiszitäre Demokratie beruhte auf der Überzeugung der Väter des Grundgesetzes, dass der Untergang der Weimarer Demokratie und die Machtergreifung Hitlers durch die nationalsozialistische Manipulation der Gefühle und Ressentiments der breiten Bevölkerung herbeigeführt worden seien, deren Instinkte daher durch die Wahl von Volksvertretern zu läutern seien. In den letzten Jahren sind allerdings verstärkt Überlegungen angestellt worden, durch Elemente direkter Demokratie der Politikverdrossenheit bei den Staatsbürgern entgegenzuwirken, zumal plebiszitäre Institutionen inzwischen auf der deutschen Länder- und Kommunalebene sehr verbreitet sind und sich bewährt haben. Ein erster Versuch von SPD und FDP, im Rahmen der Verfassungsreformdebatte nach der deutschen Vereinigung in den Jahren 1992 bis 1994 die plebiszitären Komponenten zu stärken, ist am entschiedenen Widerspruch der CDU/CSU gescheitert.“<sup>74</sup>.

Weder der Bundespräsident noch der Bundeskanzler werden von der Bevölkerung direkt gewählt, sondern durch die Bundesversammlung bzw. den Bundestag, also Bundesorganen, die den Willen der Bevölkerung repräsentieren. Volksbegehren und Volksentscheide sind – im Gegensatz zur Weimarer Verfassung – nicht möglich. Insbesondere die Union lehnte bisher die Einführung plebiszitärer Elemente ins Grundgesetz ab. In den letzten Jahren haben sich die Interessen der Parteien in dieser Hinsicht jedoch verschoben. In einem Interview im „Spiegel“ Nr. 43 vom 18.10.04 lehnte Bundesaußenminister Fischer (Grüne) ausdrücklich plebiszitäre Elemente ab, da er befürchtet, die Bundesbürger würden einen EU-Beitritt der Türkei mehrheitlich ablehnen.<sup>75</sup> Fischers Argumente, die von denen der großen Mehrheit seiner Partei abweichen, sind repräsentativ für die Motive, die die Väter des Grundgesetzes bei ihrer „anti-plebiszitären

<sup>74</sup> Zit. nach: Sontheimer/Bleek, a.a.O., S. 271

<sup>75</sup> „In die falsche Richtung gedacht“: Spiegel-Gespräch mit Außenminister Fischer in: Spiegel vom 18.10.04

Einstellung“ leiten ließ. Ich gebe Auszüge des Interviews Fischers im Nachrichtenmagazin „Spiegel“ aus dem Jahre 2004 daher hier wieder:

Spiegel: „Warum spricht sich ein Basisdemokrat wie Sie so hartnäckig gegen das Instrument des Plebiszit aus?“

Fischer: „Wir haben eine andere Tradition. Viele wichtige Fragen in der deutschen Politik wurden letzten Endes aus Minderheitenpositionen heraus entschieden und nicht über Referenden.“

Spiegel: Der deutsche Außenminister hat, was den Türkei-Beitritt angeht, Angst vor dem Votum des Volks?“

Fischer: Ich habe keine Angst, aber man wird doch eine Auffassung haben dürfen, die im Übrigen nicht nur von Ihrer, sondern auch von der großen Mehrheit meiner Partei abweicht.“

Spiegel: „Volksabstimmungen bereichern die Demokratie.“

Fischer: Ich meine, wir sind gut gefahren mit der repräsentativen Demokratie

Spiegel: Halten Sie es tatsächlich für eine gute Idee, wenn zwei so gewichtige europäische Länder wie Frankreich und Deutschland ein und dasselbe Problem auf die denkbar unterschiedlichste Weise zu lösen versuchen? Die einen mit und die anderen ohne das Volk?“

Fischer: Die repräsentative Demokratie heißt doch nicht „ohne Volk“, im Gegenteil. Wenn es 1989 nach der Mehrheit gegangen wäre, gäbe es heute den Euro in Deutschland nicht, und Berlin wäre nie Hauptstadt geworden, wenn per Referendum entschieden worden wäre. Für die Franzosen im Hinblick auf Paris ein kaum vorstellbarer Vorgang.“

Spiegel: Eine Behauptung, die sich nie mehr belegen lässt.“

Fischer: Wenn ich mir anschau, wie lange die Schweiz gebraucht hat, um in die Vereinten Nationen einzutreten! Je älter ich werde, desto verfassungskonservativer bin ich geworden.“<sup>76</sup>

Die Union andererseits wäre an einem Referendum über einen EU-Beitritt der Türkei interessiert, weil sie mit mehrheitlicher Ablehnung rechnet. Deshalb befürwortet die CSU anlässlich der Europawahlen 2009 die Einführung plebiszitärer Elemente<sup>77</sup>. Die CDU hat allerdings aus ihrer bisher ablehnenden Einstellung zu plebiszitären Elementen im Grundgesetz nicht geändert. Ohne die Zustimmung der CDU kommt die für eine Änderung des Grundgesetz notwendige Zweidrittelmehrheit in

---

<sup>76</sup> ebd.

<sup>77</sup> Vgl. hier: <http://www.abendblatt.de/daten/2009/04/16/1123377.html>

Bundestag und Bundesrat zur Einführung plebiszitärer Elemente nicht zustande

Die Autoren des Grundgesetzes hatten den Menschen noch nicht recht getraut, für die sie das Grundgesetz schrieben. Die Initiatoren des Grundgesetzes konnten und wollten der deutschen Bevölkerung nicht verzeihen, dass diese einst Adolf Hitler gewählt und ihm bis zum Ende die Treue gehalten hatte. Daher beschränkten sie die Möglichkeiten des Volkes, seinen Willen wirksam zur Geltung zu bringen auf das absolute Minimum – auf die alle vier Jahre fällige Neuwahl des Bundestages. Das Grundgesetz gab der Bevölkerung auch kein Mittel in die Hand, die einmal gewählte Volksvertretung vorzeitig abuberufen. Sie erhielt kein Initiativrecht zur Gesetzgebung. Das Grundgesetz untersagte sogar die Direktwahl des – im Vergleich zur Verfassung von Weimar machtpolitisch stark geschwächten und auf Repräsentationsaufgaben beschränkten – Bundespräsidenten. Abgrundtief war die Angst vor neuen Demagogen, der Anfälligkeit des Volkes und davor, dass die Volksabstimmung als Hebel gegen die junge Demokratie missbraucht werden könnte. Deshalb haben die Autoren des Grundgesetzes plebiszitären Elementen keinen Raum gegeben. Grund waren die negativen Erfahrungen mit Volksabstimmungen und –entscheidungen in der Weimarer Republik, die den Verfassungsvätern des Grundgesetzes mahnend vor Augen standen.

Im Internet hat ein sehr lesenswerter Aufsatz : „Plebiszitäre Elemente in einer Demokratie“<sup>78</sup> nochmals die Argumente der Befürworter und Gegner von Plebiszitären Elementen zusammengefasst. Zunächst die Argumente der Gegner:

- Plebiszitäre Elemente der Weimarer Republik seien eine der Ursachen des Aufstieges des Nationalsozialismus gewesen
- Plebiszitäre Elemente führten zu einer Emotionalisierung der Bevölkerung, die zu einer manipulativen Polarisierung führen könne
- Der häufige Gebrauch plebiszitärer Elemente führe letztlich zu einer Desensibilisierung der Bevölkerung und damit verbundener sinkender Wahlbeteiligung. Dies wirke sich auch auf die Parlamentswahlen aus. In der Schweiz, in welcher die Bevölkerung unmittelbare Mitwirkungsrechte hat, sei die Wahlbeteiligung zum Parlament von rund 80% nach dem ersten Weltkrieg auf unter 50% gefallen und führe damit zu einem offenkundigen Bedeutungsverlust von Parlamentswahlen<sup>79</sup>
- Kosten für die Durchführung eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheides seien zu hoch

<sup>78</sup> Siehe: <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

<sup>79</sup> Dies stimmt zwar für die Schweiz, ist aber für das Wahlverhalten anderer EU-Staaten, welche plebiszitäre Elemente in ihren Verfassungen haben ( u.a. Dänemark, Irland, Frankreich, Italien, Griechenland, Luxemburg, Spanien, Portugal) nicht unbedingt nachweisebar (ebd.)

- Die Komplexität bestimmter Entscheidungen lasse eine schlichte Abstimmung nicht zu
- Die bloße Möglichkeit der Durchführung eines Volksentscheides habe (in der Schweiz) zu Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geführt, um diese zeitaufwendige Prozedur zu vermeiden. Dies führe dazu, dass ein solches System (Schweiz) als eher konservativ, wenig beweglich und Neuerungen gegenüber unaufgeschlossen charakterisiert werden könne

Beispiele für Kritiker von plebiszitären Elementen gibt es meiner Meinung genug. So ist in Hessen die Möglichkeit der Todesstrafe in der Landesverfassung nicht abgeschafft worden, weil offensichtlich befürchtet wurde, eine Mehrheit für deren Abschaffung werde nicht zustande kommen. Dies spricht dafür, dass eine hohe Emotionalisierung in der Tat zu undifferenzierten und nicht sachgerechten Entscheidungen führen kann. Man denke auch an die Problematik einer Abstimmung über den NATO-Doppelbeschluss im Jahre 1982/83 oder jetzt über die Aufnahme der Türkei in die EU. Ob ein Lastenausgleich, wie er in den 1950-er Jahren zugunsten der Integration der Flüchtlinge unter Adenauer durchgeführt worden ist – er verlangte durchaus Opferbereitschaft von den Menschen – von der Bevölkerung in einer Volksabstimmung gebilligt worden wäre, halte ich für zweifelhaft. Auch wenn heute der Zugang zu Informationen wesentlich leichter möglich ist als früher, so können meines Erachtens zentrale Kritikpunkte der Gegner plebiszitärer Elemente nicht ohne weiteres widerlegt werden. Es hängt aus meiner Sicht von der politischen Informiertheit bzw. „demokratischen Reife“ der Bevölkerung ab sowie von der Reichweite plebiszitärer Entscheidungen (es ist etwas anderes, ob eine zentrale außenpolitische Entscheidung zur Abstimmung steht oder etwa eine Entscheidung in der Kommunalpolitik.)

Als Fazit ist festzuhalten: „Mit der Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz entstünden aber weitere Fragen: Sollten tatsächlich alle politischen Entscheidungen durch eine Volksinitiative gekippt werden können? Was ist mit Reizthemen wie, Euro, Gentechnik und Abtreibung. Wie soll eine rationale Debatte über diese Themen geführt werden? Auch Befürworter plebiszitärer Elemente können darauf keine zufriedenstellende Antwort geben. So ist die Publizierung von Informationsmaterial, welches den Bürgerinnen und Bürgern vor einem Volksentscheid überreicht werden soll, sicherlich nur eine unbefriedigende Lösung.“<sup>80</sup>

Allerdings möchte ich in diesem Zusammenhang ein „Argument“ gerne widerlegen, welches von den Kritikern plebiszitärer Elemente immer wieder vorgebracht wird. Es heißt dort, die Volkswahl des Staatsoberhauptes sei nur sinnvoll, wenn dieser über mehr Machtbefugnisse verfüge. So argumentierte auch Altbundespräsident Johannes Rau in seiner Amtszeit. Ich halte dies nicht unbedingt für plausibel.

---

<sup>80</sup> siehe: <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

Meines Erachtens kann auch gerade andersherum argumentiert werden: **Gerade wenn ein Politiker über weniger Machtbefugnisse verfügt, kann es sinnvoll sein, ihn über Volksabstimmung zu wählen.** Nicht unbedingt die Wahl Hindenburgs 1925 war aus meiner Sicht eine der Ursachen für das Scheitern der Republik, sondern die Machtfülle des damaligen Reichspräsidenten, der als „Ersatzkaiser“ gesehen wurde und sich auch selber so sah. Hätte Hindenburg rein repräsentative Befugnisse besessen und wären in Weimar stabile Reichstage gewählt worden, hätte Hindenburg durchaus auch von der Bevölkerung gewählt werden können, ohne dass es zur Krise der demokratischen Republik geführt hätte – trotz der anti-republikanischen Einstellung Hindenburgs<sup>81</sup>. **Gerade wenn ein Politiker über viel Macht verfügt, in einem semi-präsidentalen System wie in Weimar (welches sich ab 1930 zu einem präsidentalen System entwickelte), kann eine indirekte Wahl über ein repräsentatives Organ sinnvoll sein.** Meines Erachtens hat Deutschland bisher mit allen Bundespräsidenten – und diese wurden indirekt von der Bundesversammlung gewählt – Glück gehabt. Eine indirekte Wahl kann auch Zeiten der „Cohabitation“ verhindern, wie sie in Frankreich die Politik dann lähmt, wenn Präsident und Regierungsmehrheit aus unterschiedlichen Lagern kommen. „Cohabitationen“ können zwar auch nicht ausgeschlossen werden, wenn das Wahlgremium des Staatsoberhauptes sich anders zusammensetzt wie das direkt gewählte Parlament (die Bundesversammlung besteht eben neben dem Bundestag auch aus einer gleichen Anzahl von Abgeordneten, die von den jeweiligen Länderparlamenten in dieses Gremium entsandt werden, so dass die Zusammensetzung der Bundesversammlung andere Mehrheiten bringen kann wie der jeweilige Bundestag (so etwa 1979, 2004 und 2009), sie sind jedoch wesentlich seltener als in Staaten, in denen das Staatsoberhaupt direkt gewählt wird. Diese Argumente gegen plebiszitäre Elemente in Verfassungen sind jedenfalls plausibel und sollten für eine differenzierte Analyse dieses Problems mit berücksichtigt werden müssen.

Welche Argumente sprechen aber dann für die Einführung „plebiszitärer Elemente“ ins Grundgesetz?

Ich fasse die Argumente des lesenswerten Aufsatzes: „Plebiszitäre Elemente in einer Demokratie“<sup>82</sup> in wichtigen Punkten zusammen:

- Die Demokratie hat sich gefestigt; der Osten hat ein „diktatorisches Regime“ abgeschüttelt, die Bevölkerung besitzt nach 50 Jahren Erfahrung in „Demokratie“ die „Reife“ für plebiszitäre

---

<sup>81</sup> Diese wirkte sich in der Tat verhängnisvoll für die Weimarer Demokratie aus – aber nicht wegen der Einstellung Hindenburgs zur Republik an sich, sondern wegen der Machtposition, die die Weimarer Reichsverfassung dem Reichspräsidenten gab. Ein machtloser, auf rein repräsentative Befugnisse beschränkter Reichspräsident hätte anti-republikanisch sein können – es hätte – bei stabilen Regierungsverhältnissen – keine „Folgewirkungen“ für die Weimarer Republik gehabt.

<sup>82</sup> <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

Entscheidungen. „Die Erfahrungen und das Selbstverständnis, mit dem die Bevölkerung einiger Bundesländer, teilweise auch gegen den heftigen Widerstand der jeweiligen Landesregierung, im Wege des Referendums Entscheidungen getroffen haben, zeugt von Politikverständnis und einem angemessenen Umgang mit diesem Instrumentarium. Dass dies auf Bundesebene anders sein sollte, leuchtet nicht ein.“<sup>83</sup>

- Per Plebiszit können Staatsorgane gezwungen werden, sich mit bestimmten Gesetzentwürfen zu befassen. Bestimmtes Bewusstsein (etwa ökologisches Bewusstsein) hat sich in Deutschland von unten nach oben, nicht von oben nach unten entwickelt. Dies zeigt, dass politische Entscheidungsprozesse um neue Möglichkeiten erweitert werden müssen
- Politikverdrossenheit wird bekämpft und die Identifikation mit der demokratischen Staatsform, in dem die eigene Meinung zählt und der Bürger zu Themen „gefragt“ wird, wächst. Unzufriedenheit, die langfristig das demokratische System gefährden könnte und eine „Ohne-Mich“-Haltung wird geringer und die Bereitschaft zu konstruktiver Mitwirkung an Problemen wird erhöht.
- Nach Art. 20 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Zwar sieht das Grundgesetz keine weitergehenden Entscheidungsbefugnisse des Volkes vor. „Der Umstand aber, dass plebiszitäre Elemente nur ansatzweise im Grundgesetz vorgesehen sind, ist kein Hinderungsgrund, eine Veränderung vorzunehmen. Schließlich ist der Wortlaut von Art. 20 (2) interpretierbar, wonach „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen...ausgeübt.“ Ob sich der Begriff Abstimmungen tatsächlich ausschließlich auf einen Volksentscheid zur Neugliederung der Bundesländer bezieht, was überwiegend angenommen wird, ist jedenfalls keineswegs eindeutig“<sup>84</sup>

## 8. Welches Fazit wäre also zu ziehen?

Meines Erachtens ist es nicht sinnvoll, mit einem Volksentscheid jedwede politische Entscheidung zur Disposition zu stellen<sup>85</sup>. „Eine kategorische Ablehnung plebiszitärer Elemente ist aber sicherlich genauso verfehlt wie deren bedingungslose Akzeptanz.“<sup>86</sup> Wenn etwa der NATO-Doppelbeschluss, die Einführung des EURO, die Frage nach der Abschaffung der Todesstrafe Volksabstimmungen unterworfen werden, habe ich Verständnis für die Position der Skeptiker, etwa der oben

---

<sup>83</sup> Zit. nach: <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

<sup>84</sup> Zit. nach: <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

<sup>85</sup> Ich schließe mich dem Fazit von <http://www.ra-herrle.de/pages/veroeff/veroeffneu/oe-punkte/PLEBIS.HTM>

<sup>86</sup> ebd.

zitierten von Helmut Schmidt aus seinem jüngsten Buch: „Außer Dienst.“ Insbesondere in sensiblen außenpolitischen Entscheidungen teile ich seine bzw. die oben erwähnten Bedenken von Joschka Fischer. Den dort verfolgten, oben skizzierten Ansatz, Volksentscheide über einfache Ratifizierungsgesetze – etwa solche über die Erweiterung der Europäischen Union – nicht zuzulassen und Volksentscheide über Ratifizierungsgesetze nur dann zuzulassen, wenn es ein Gesetz betrifft, für das anderenfalls eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit notwendig ist, halte ich für diskutierenswert. In jedem Fall sollte meines Erachtens für die Gültigkeit von **Volksentscheiden** eine **Mindestwahlbeteiligung** gegeben sein, da bei zu niedriger Wahlbeteiligung dieser Volksentscheid nicht repräsentativ sein kann.

Eine Direktwahl eines rein repräsentativen Staatsoberhauptes, etwa des Bundespräsidenten, halte ich dagegen durchaus für vorstellbar, nicht jedoch die des Bundeskanzlers, der mit realer Macht ausgestattet ist. Die Gründe dafür habe ich oben benannt. Trotzdem bin ich mit der indirekten Wahl unseres Bundespräsidenten zufrieden, eine „Direktwahl“ des Staatsoberhauptes würde in Deutschland keine „Vorteile“ bringen und könnte die Integrationsfunktion des Präsidenten schwächen.<sup>87</sup>

**Für mich ist aber der Kern der Debatte das Stichwort „Politikverdrossenheit“ bzw. der Grad oder der Mangel an Grundvertrauen in die politischen Repräsentanten der Bevölkerung.** Wenn die Bevölkerung mit ihren Repräsentanten und dem politischen System zufrieden ist, wird sie gegen die indirekte Demokratie nichts einzuwenden haben. Ist es hoch, die Zufriedenheit mit den Repräsentanten groß, bedarf es keiner plebiszitären Elemente in der Verfassung, da – überspitzt gesagt – die Bürger sich durch ihre Repräsentanten in ihren Belangen gut vertreten fühlen. Bei gesellschaftlichen Spannungen, wachsender Unzufriedenheit mit den Repräsentanten („die machen ja doch, was sie wollen, Stichwort: Hartz IV etc.) wird das Verlangen nach eigener Mitwirkung durch plebiszitäre Elemente zunehmen. **Wenn Entscheidungen** – aus welchen Gründen auch immer (wachsende Unzufriedenheit im Osten, Regelungen zu Hartz IV) **von den Bürgern nicht mehr nachvollzogen werden und die Unzufriedenheit mit den Parteien und letztlich mit dem demokratischen System wächst, so wächst das Verlangen nach plebiszitären Elementen.** Für die Einführung plebiszitärer Elemente ins Grundgesetz könnte sprechen, dass Politikverdrossenheit abnehmen und die Identifikation mit unserem politischen System zunehmen könnte. Damit wäre meines Erachtens viel gewonnen. Sind sie dies nicht – so wächst meines Erachtens nicht nur das Verlangen nach plebiszitären Elementen, sondern – langfristig – wie oben dargestellt – auch die Gefahr für die Stabilität des demokratischen Systems. Dieses muß in Zeiten der

---

<sup>87</sup> es ist in der politischen Literatur thematisiert worden, dass ein rein repräsentatives Staatsoberhaupt stärker zur Integration eines Landes beiträgt als ein Staatsoberhaupt mit realen Machtbefugnissen in präsidentialen oder semi-präsidentialen Systemen, da letzterer sich stärker in die – naturgemäß umstrittene – Tagespolitik aktiv einmischte.

Globalisierung und der oben genannten Herausforderungen zwei Bedingungen erfüllen: es muß stabile, berechenbare Parlamentsmehrheiten produzieren, dennoch für Veränderungen und Herausforderungen (die häufig durch neue soziale Bewegungen angekündigt werden, die sich in kleineren Parteien manifestieren) offen sein und einen effektiven Föderalismus produzieren, da zum sogenannten „Subsidiaritätsprinzip“ der Grundsatz gehört, dass alles, was von den Menschen vor Ort entschieden oder von ihnen umgesetzt werden kann, auch dort umgesetzt werden muss<sup>88</sup> – und zwar, um die Würde des Menschen zu achten und ihn in die demokratische Willensbildung mit einzubeziehen. Der Föderalismus als Staatsprinzip Deutschlands hat sich deshalb meines Erachtens bewährt. Nicht umsonst zerstören Diktaturen zunächst das föderalistische Prinzip, damit dort alles zentralistisch von „oben“ bestimmt werden kann. Dies galt für Deutschland nach 1933 genauso wie für Rußland unter Wladimir Putin.<sup>89</sup> Doch die Frage, ob dieser Föderalismus nicht effektiver organisiert werden muss, um im Zeitalter der Globalisierung zu schnelleren Entscheidungen in unserem Staat zu kommen, also ob das Prinzip des Verbund- oder des Trennföderalismus unser politisches System effektiver macht, sollte stärker diskutiert und in eine mögliche „Reformdiskussion“ des Grundgesetzes mit einbezogen werden. Reformen unseres politischen Systems, um es effektiver zu machen und an geänderte welt- und wirtschaftspolitische Bedingungen der Globalisierung anzupassen, sind m.E. daher notwendig.

## **9. Vorschläge zur Reform unseres politischen Systems, damit Berlin nicht Weimar wird**

### ***9.1. Einführung des absoluten Mehrheitswahlrechts für Zweidrittel der Parlamentssitze***

Weimar ging unter anderem daran unter, dass es im Parlament zu viele Parteien gab, die nicht ausreichend in der Lage waren, zum Wohle des Ganzen tragfähige Kompromisse zu finden. Daher plädiere ich für ein Wahlrecht, nach welchem Zweidrittel der Parlamentssitze durch das absolute Mehrheitswahlrecht vergeben werden sollten. Im ersten Wahlgang ist der Kandidat gewählt, der mehr als 50% der Stimmen, also mindestens 50% und eine weitere Stimme erreicht. Wenn dies nicht möglich ist, so findet eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlgangs statt. Dies führt dazu, dass für Zweidrittel der Parlamentssitze sichergestellt ist, dass es stabile Mehrheitsverhältnisse gibt, da in einem solchen System in der Regel nur wenige Parteien im Parlament sind.

<sup>88</sup> Helmut Schmidt, a.a.O., S. 136/37

<sup>89</sup> Die nationalsozialistischen Machthaber schafften das föderalistische System in Deutschland nach ihrer Machtübernahme ab und schufen einen zentralistischen Einheitsstaat. Die Abschaffung des Reichsrates am 30. Januar 1934, dem ersten „Jahrestag“ von Hitlers „Machtergreifung“ war nur das letzte Symbol in einer Kette. Zur Entwicklung in Rußland vgl. den Aufsatz: „Rußland unter Putin“ unter [www.benoroe.de](http://www.benoroe.de)

Da Parteien aber Probleme der Gesellschaft aufgreifen, häufig Probleme in Gesellschaften durch „neue soziale Bewegungen“ bzw. Parteien erst erkannt, thematisiert, diskutiert und dann einer Lösung zugeführt werden, sollten auch kleinere Parteien nach einer Wahlrechtsreform nach wie vor im Parlament vertreten sein. Ein **weiteres Drittel** der Parlamentssitze sollte meiner Meinung nach daher wie bisher durch Listenmandate über Landeslisten vergeben werden. Dies sichert auch kleineren Parteien Vertretungsrechte im Parlament, sodass sie mit ihren Anliegen gehört werden können. Der erste Wahlgang würde also mit Erst- und Zweitstimme so abgehalten werden wie im bisherigen System. Im Falle, dass kein Kandidat über die Hälfte der Erststimmen gewinnen würde, käme es eine oder zwei Wochen nach dem Wahlgang zu einer Stichwahl zwischen beiden bestplatzierten Kandidaten. Die Kandidaten wären daher gezwungen, auf die Bevölkerung zuzugehen und „Bodenständigkeit“ zu beweisen. Ideologen hätten m.E. als direkt gewählte Abgeordnete weniger Chancen, ins Parlament einzuziehen.

Koalitionen werden damit mutmaßlich auch in Zukunft notwendig werden, aber die Wahrscheinlichkeit, dass Zweierkoalitionen dauerhaft mehrheitsfähig bleiben, würde durch eine solche Wahlrechtsreform wachsen. Stabile Regierungsverhältnisse würden damit auch zukünftig sichergestellt werden. Eine Änderung des Wahlrechts bedarf im übrigen keiner Änderung des Grundgesetzes, sondern können durch einfache Gesetzesänderungen beschlossen werden. Wahlrechtsänderungen wären dadurch durchaus – gerade durch eine große Koalition – realisierbar.<sup>90</sup>

## ***9.2. Mehr Rechte für die Bundesländer, als bisher und im Gegenzug eine Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, also eine Hinwendung vom Verbund- zum Trennföderalismus<sup>91</sup>.***

Die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze sollte begrenzt werden und dafür die Rechte der Länder zu eigener Gesetzgebung ausgeweitet werden. Die Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006 hat zwar die Zustimmungsrechte des Bundesrates neu festgelegt: dessen Zustimmungsrechte nach Art. 84 Abs. 1 wurden zwar abgebaut. Gleichzeitig werden allerdings Gesetze zustimmungspflichtig, die die Bundesländer mit erheblichen Kosten belasten. Dies ist zwar konsequent und nachvollziehbar, da damit Bundesgesetze, die die Länder lediglich „durchführen“, nicht mehr zustimmungspflichtig sind. Die Tatsache

---

<sup>90</sup> Die Annahme, das Adjektiv „gleich“ in Art. 39 GG schreibe ein Verhältniswahlrecht vor, ist falsch, da das Bundesverfassungsgericht 1994 in seinem Urteil zu den Überhangmandaten festgestellt hat, dieser Begriff beziehe sich auf die „Erfolgschancengleichheit“ und nicht auf die „Erfolgswertgleichheit“. Nicht jede Stimme eines Bürgers hat damit den gleichen „Wert“, sondern nur die Chance dazu in den Wahlen. Durch „falsche“ Stimmabgabe kann er diese Chance dazu „verspielen.“ In einem Mehrheitswahlsystem geht seine Stimme verloren, wenn er für den unterlegenen Kandidaten stimmt. Dies gilt sowohl für das relative als auch das absolute Mehrheitswahlrecht. Das Urteil zu den Überhangmandaten von 1994 findet sich hier: <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/199704101.htm>

<sup>91</sup> So die Terminologie bei Wolfgang Rudzio, a.a.O., insbes. S. 55

jedoch, dass bislang nicht-zustimmungspflichtige Gesetze nun der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie die Bundesländer mit erheblichen Kosten belasten, führt dazu, dass das ursprüngliche Ziel der Reform, die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze des Bundesrates zu senken, nicht erreicht werden konnte<sup>92</sup>. Wenn die Bundesländer mehr eigene Gesetze als bisher erlassen dürfen bzw. das Recht zur Abweichungsgesetzgebung der Länder erweitert würde, könnte dafür im Gegenzug die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze reduziert werden. Außerdem sollte der Bundesrat nicht mehr nicht-zustimmungspflichtige Gesetze blockieren können. Ein Einspruch des Bundesrates gegen nicht-zustimmungspflichtige Gesetze sollte es nicht mehr geben. Entweder ist ein Gesetz zustimmungspflichtig, weil es Angelegenheiten der Länder betrifft oder es ist nicht zustimmungspflichtig. Wozu also ein Einspruchsrecht des Bundesrates gegen nicht-zustimmungspflichtige Gesetze schaffen, die zudem die Gefahr beinhalten, dass keine Gesetzgebung mehr zustande kommt, wenn der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit ein nicht-zustimmungspflichtiges Gesetz ablehnt, der Bundestag aber diesen Einspruch nicht mit Zweidrittelmehrheit überstimmen kann? Helmut Schmidt, der frühere Bundeskanzler, hat hierzu in seinem sehr lesenswerten Buch: „Außer Dienst“ folgendes vermerkt:

„Heute besteht Deutschland aus sechzehn Ländern. Sie haben höchst unterschiedliche ökonomische Lebenskraft, gleichwohl haben sie alle die gleichen Kompetenzen. So wirkt die Geschichte der Kleinstaaterei sich bis in unsere Gegenwart aus. Fast in jedem Jahrzehnt muß erneut um die zweckmäßige Balance zwischen den Zuständigkeiten der Länder und des Bundes gerungen werden. Ökonomische Zwänge unserer über alle Ländergrenzen hinweg einheitlichen Volkswirtschaft und zunehmend auch ökonomisch-politische Zwänge des gemeinsamen europäischen Marktes führen zu wachsender Ballung von Kompetenzen im Zentrum, früher in Bonn, heute in Berlin und zunehmend in Brüssel. Die Landesregierungen der sechzehn Bundesländer verteidigen jedoch zäh ihre Selbstständigkeit. Weil sie damit nur sehr begrenzt Erfolg haben, versuchen die Ministerpräsidenten der Länder – in stetig wachsendem Maße – über den Bundesrat Politik und Gesetzgebung der Bundesregierung und des Bundestages zu beeinflussen. Dazu kommt der jeder Bürokratie innewohnende Drang nach Ausweitung der eigenen Zuständigkeit, dem sowohl die Bürokrationen der Bundesländer unterliegen als auch die Bürokrationen des Bundes. Im Ergebnis haben wir es mit einer zunehmend undurchsichtigen Mischung von Verantwortlichkeiten zu tun. Zwei herausragende Akte, welche bewußt und willentlich die zusätzliche Mischverantwortung geschaffen haben, waren die Grundgesetzänderungen von 1969 mit der Schaffung von drei euphemisch genannten „Gemeinschaftsaufgaben“ und die Grundgesetzänderung des Jahres 1992, die den Landesregierungen spezifische Mitwirkungsrechte in der europäischen Integrationspolitik eingeräumt hat. Auch jede Form der Mischfinanzierung verwischt die Verantwortlichkeit. Selbst der politisch

<sup>92</sup> Zur Föderalismusreform 2006 vgl. Manfred G. Schmidt: Das politische System Deutschlands. – München: Beck, 2007, Kapitel: „Föderalismusreform 2006“, S. 216-219 sowie den Wikipedia-Artikel zur Föderalismusreform hier: [http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform\\_2006](http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform_2006)

sowie den erwähnten Beitrag von Thomas Frings auf [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de), Thread: Bundesrat

interessierte Bürger kann in vielen Fällen nicht erkennen, wen er angesichts eines Problems oder Mißstandes für verantwortlich halten soll; deshalb kommen viele dazu, resigniert „die da oben“ für die Schuldigen zu halten.“<sup>93</sup>

### **9.3. Zusammenlegung mehrerer Wahlen:**

Meines Erachtens sollten alle Landtagswahlen und die Bundestagswahl zu einem gemeinsamen Termin stattfinden. Dann könnte die Politik eine Legislaturperiode (4 oder 5 Jahre) regieren ohne auf den Ausgang von Landtagswahlen, die die Zusammensetzung des Bundesrates beeinflussen, zu schielen. Alternativ könnten alle Landtagswahlen und/oder die Kommunalwahlen auch einen eigenen Termin – etwa in der Mitte der Legislaturperiode des Bundestages – erhalten. Bei Auflösung eines Landesparlamentes oder des Bundestages müßte die Legislaturperiode des aufgelösten Parlamentes an die der anderen Parlamente angepasst werden, d.h. notfalls müßte die Legislaturperiode des jeweiligen Landesparlamentes oder des Bundestages verkürzt werden, damit es keine separaten Wahltermine einzelner Länderparlamente oder des Bundestages geben kann. Ich folge hiermit dem Vorschlag des früheren Bundeskanzlers Helmut Schmidt, den er in seinem jüngsten Buch: „Außer Dienst“ wiederholt hat:

„Die übermäßig am Egoismus der Parteien orientierten sechzehn Landtagswahlkämpfe lähmen die politische Arbeit der Bundesregierung. Wünschenswert wäre statt dessen eine grundgesetzliche Vorschrift, die ähnlich wie in den USA alle fälligen Wahlen auf einen einzigen Tag legt, alle zwei Jahre einmal. Unabhängig davon, ob eine Wahlperiode noch zwei oder vier Jahre läuft, ob ein Gouverneur oder der Präsident, ob das Abgeordnetenhaus oder Teile des Senats zu wählen sind, gewählt wird in allen fünfzig Staaten der USA in jedem zweiten Jahr am „Dienstag nach dem ersten Montag im November“. Eine vergleichbare deutsche Regelung und ein allgemeiner Wahltermin würden die heutzutage jedes Vierteljahr wiederkehrende politische Nervosität und Geschäftshuberei wohltätig dämpfen. Wenn in einem Bundesland aus irgendeinem Grunde eine vorzeitige Wahl notwendig werden sollte, so könnte das Grundgesetz für solchen Fall jedenfalls für die folgende Wahlperiode die Rückkehr zum allgemeinen Wahltermin anordnen. Zwar stieße ein einheitlicher Wahltag zunächst auf mancherlei Bedenken, diese wären im Kern aber rein parteitaktischer Art. Deshalb müßte man den erstmaligen gemeinsamen Wahltag bei der Grundgesetzergänzung so weit in die Zukunft legen, daß keine Partei argwöhnisch zu werden braucht.“<sup>94</sup>

### **9.4. Reduzierung der Zahl der Bundesländer.**

Bundesländer, die wirtschaftlich nicht lebensfähig sind und lediglich „Kostgänger“ sind, sollten abgeschafft werden. Denkbar wäre etwa die Errichtung eines „Nordstaates“ aus den Ländern Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zu einem Bundesstaat. Ebenso könnten das Saarland und Rheinland-Pfalz mit

<sup>93</sup> Helmut Schmidt: *Außer Dienst*. – München: Siedler-Verl., 2008, S. 135/36

<sup>94</sup> ebd., S. 140/141

Hessen zu einem Bundesland zusammengefasst werden. Auch die Vereinigung von Berlin und Brandenburg wäre sinnvoll. Angesichts der Tatsache, dass nach Art. 29 GG eine Länderfusion entweder durch einen Volksentscheid bestätigt werden muss (was eine solche sehr unwahrscheinlich machen dürfte, da kleinere Länder kaum ihrer Auflösung oder Integration in ein größeres Bundesland zustimmen dürften) oder – bei einer Änderung der Ländergrenzen in Ländern mit weniger als 50 000 Einwohnern der Bundesrat einer solchen Änderung zustimmen müsste<sup>95</sup> und die finanzschwächeren, beim Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigten Länder nach der Wiedervereinigung 43 von insgesamt 69 Bundesratsstimmen kontrollieren, zusammen also die über die absolute Bundesrats-Mehrheit verfügen<sup>96</sup>, scheint dieser notwendige Vorschlag nicht realisierbar zu sein. Aber hören wir nochmals Helmut Schmidt, der sich ebenfalls für solche Länderfusionen ausspricht: „Die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung der Bundesländer verlief nicht gleichmäßig. Beispielsweise war Bremen im Finanzausgleich von 1949 bis 1969 ein Geberland, Bayern dagegen bis 1992 ein Empfängerland. Weil auch künftig erhebliche Diskrepanzen in der ökonomischen Entwicklung der einzelnen Bundesländer zu erwarten sind, vor allem aber, weil die sechs ostdeutschen Länder vorhersehbar auch weiterhin hinter den zehn westdeutschen Ländern wirtschaftlich weiter zurückbleiben werden...wird die Notwendigkeit zu finanzpolitischen „Föderalismusreformen“ auch künftig unvermeidlich bleiben. Das wird besonders für das Bundesland Berlin gelten, denn die Hauptstadt des Landes ist zugleich zur Hauptstadt der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe geworden. Bei allen Korrekturen an unserem föderativen Gefüge und allen Föderalismusreformen muss für eindeutige Verantwortlichkeiten Sorge getragen werden. Unser komplizierter, tief in der deutschen Geschichte verankerter föderativer Staatsaufbau hat, weil er die Macht auf verschiedene Ebenen verteilt, einen Vorzug vor anderen theoretisch denkbaren Staatsformen. Aber zwei Grundprobleme werden uns auch künftig immer wieder beschäftigen: zum einen der Antagonismus zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Bundesländer und zum anderen die Vielzahl relativ schwacher und hilfsbedürftig kleinerer Bundesländer.“<sup>97</sup> Helmut Schmidt ist m.E. hier vollkommen recht zu geben. Eine Reduzierung der Zahl der Bundesländer wäre – auch zur Senkung der Zahl der Landtagswahlen, die zu einem permanenten „Dauerwahlkampf“ in unserem politischen System führen, m.E. zwingend notwendig<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Vgl. hier:

[http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/Grundgesetz/gg\\_02.html](http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/Grundgesetz/gg_02.html), Artl. 29 GG

<sup>96</sup> Zahlen nach Manfred G. Schmidt, a.a.O., S. 202

<sup>97</sup> Helmut Schmidt, a.a.O., S. 137-138

<sup>98</sup> Aus diesem Grunde ist die Verlängerung der Legislaturperiode einiger Landesparlamente von 4 auf 5 Jahre m.E. durchaus begrüßenswert, auch wenn der Bürger dann nur alle 5 statt bislang alle 4 Jahre über die Regierungspolitik abstimmen kann. Doch bei 16 Bundesländern wäre noch deutlicher eine dauerhafte Wahlkampfatmosphäre festzustellen, wenn jedes der Bundesländer im Vierjahres-Zyklus wählte. Eine Veränderung des Grundgesetzes dahingehend, dass auch die Wahlperiode des Bundestages auf 5 Jahre verlängert würde und Art. 39 GG dementsprechend geändert würde, hielte ich daher ebenfalls für richtig.

Dies sind m.E. notwendige institutionelle Reformen. Wie Manfred G. Schmidt<sup>99</sup> festgestellt hat, schneidet das politische System Deutschlands keineswegs schlecht ab. Dass „Bonn nicht Weimar ist“<sup>100</sup> und in der Bundesrepublik eine verfassungsstaatlich gezügelte Demokratie heranwuchs und aufrechterhalten wurde, ist für sich – wie Manfred G. Schmidt zu recht feststellt – eine große Leistung.

„Bemerkenswert ist auch die große politische und gesellschaftliche Stabilität der Bundesrepublik, eindrucksvoll die Einbindung der politischen Opposition und sensationell erfolgreich die Aufteilung und Zügelung politischer Macht, die den Staat der Bundesrepublik zu einem veritablen Machtaufteilungsstaat gemacht hat. Dem entspricht außenpolitisch eine Politik, die aus der Not eine Tugend machte und mit ihrem Streben nach „Zivilmacht“ und „Handelsstaat“ anstelle des Machtstaates Zeichen setzte. Auch dadurch wirkt die Politik im heutigen Deutschland nicht zerstörerisch oder selbstzerstörerisch – im Unterschied zur NS-Diktatur, zum DDR-Sozialismus oder zu korrupten Autokratien der Gegenwart.“. Doch Schmidt fährt mahnend fort:

„Angesichts der Schwächen der Politik bei der Wahrnehmung und bei der Bewältigung politischer Probleme ist die These der „Erfolgsgeschichte“ allerdings zu viel des Lobs. Zweifellos verdient das politische System der Bundesrepublik Deutschland insgesamt viel bessere Noten, als ihm 1949 selbst die kühnsten Optimisten zutrauten. Man sollte aber, wie auch sonst bei Zeugnissen, je nach Leistungsbereich und –vermögen differenzieren können.“<sup>101</sup>

Und daher halte ich eine Reform des Wahlrechts und der Rolle des Bundesrates für unabdingbar, um unser politisches System effizient und anpassungsfähig für die oben genannten Herausforderungen, insbesondere der Globalisierung und der Wirtschaftskrise, zu erhalten. Nur dann wird es erfolgreich sein. Und erfolgreich muss es sein, um das Vertrauen der Bevölkerung in sein demokratisches System zu erhalten. **Denn die Lehre von Weimar zeigt: ein System, welches die an ihn gestellten Herausforderungen nicht bewältigt, verliert das Vertrauen derjenigen, die es tragen soll, der Bürger und Wähler.** Und eine Demokratie ohne Demokraten kann nicht bestehen. Dies haben wir in der Vergangenheit – am Beispiel des Scheiterns der Weimarer Demokratie – gesehen und **eine solche Entwicklung kann auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden, falls das demokratische politische System die Herausforderungen, die es zu bewältigen hat, nicht bewältigt** und an diesen Herausforderungen scheitert. In dieser Hinsicht bin – was die Deutschen angeht – nicht ganz so optimistisch wie Bundespräsident Köhler. Für mich bleibt die Frage noch unbeantwortet, ob unsere Demokratie auch dann ohne Gefahren fortbestehen kann, wenn die „Schönwetterphase“ vorbei ist und „Sturm aufzieht.“ Ich hoffe zwar – wie der Bundespräsident – dass das demokratische Bewußtsein der Deutschen hier ausgeprägt genug ist. Die Erziehung zu „bewußten Staatsbürgern“ (Helmut Schmidt) mit demokratischer Gesinnung, wird immer eine wichtige Aufgabe der Politik

---

<sup>99</sup> Manfred G. Schmidt, a.a.O., S. 489-491, Kapitel: Fazit

<sup>100</sup> Allemann, a.a.O.

<sup>101</sup> Manfred G. Schmidt, a.a.O., S. 490

bleiben. Dafür muss die Demokratie aber auch zeigen, dass sie die Herausforderungen und Probleme, die vor ihr liegen, erkennen und lösen kann. Doch die Fähigkeit, Probleme zu lösen, setzt Kompromissfähigkeit der Parteien, ihre Fähigkeit, Koalitionen einzugehen und sachorientierte Politik zu betreiben, ebenso voraus wie einen hohen Grad an Regierungsstabilität, ohne den unpopuläre, aber mitunter notwendige Maßnahmen für unser Gemeinwesen nicht getroffen werden können. In diesem Sinne sollen die vorgeschlagenen institutionellen Reformen die Krisenanfälligkeit des politischen Systems verringern und das Vertrauen der Bevölkerung in dieses stärken. Dann könnte nicht nur Bonn, sondern auch Berlin eine „geglückte Demokratie“ (Wolfrum) werden und der Satz: „Bonn ist nicht Weimar – Berlin auch nicht?“ statt mit einem Fragezeichen mit einem Ausrufezeichen versehen werden.

Bernhard Nowak

An der Obermühle 15

63322 Rödermark

22.04.09