

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	9
<b>1. Einleitung: Politik in Deutschland – Theorie und Praxis</b> .....	11
1.1 Modelle der politischen Ordnung:	
Staat oder politisches System? .....	11
1.1.1 Das politische Gemeinwesen als Staat .....	12
1.1.2 Der Staat als politisches System .....	18
1.2 Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie .....	20
1.3 Modelle politischer Akteure: Homo sociologicus und homo oeconomicus .....	24
<b>2. Zur politischen (Vor-)Geschichte der Bundesrepublik</b> .....	31
2.1 Aspekte des politischen Denkens von der Jahrhundertwende bis zum Ende der Weimarer Republik .....	31
2.2 Besatzungsherrschaft, Parlamentarischer Rat und die Entstehung des Grundgesetzes .....	38
2.3 Westintegration und Wiedervereinigung .....	44
2.3.1 Westintegration .....	45
2.3.2 Wiedervereinigung .....	48
2.4 Die Bundesrepublik und die Europäische Union .....	52
<b>3. Das Grundgesetz: Die Verfassung der Bundesrepublik</b> .....	61
3.1 Vorüberlegungen: Ursprung, Inhalt und Geltung von Verfassungen .....	61
3.2 Der Organisationsteil des Grundgesetzes .....	64
3.3 Präambel und Grundrechtsteil des Grundgesetzes .....	66
3.3.1 Präambel und Art. 1 GG .....	66
3.3.2 Abwehrrechte .....	69
3.3.2.1 Freiheit der Persönlichkeit .....	69
3.3.2.2 Weitere Freiheitsgarantien .....	71
3.3.3 Partizipationsrechte .....	72
3.4 Die Verfassungsgrundsätze: Demokratie, Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit .....	74
3.4.1 Die Bundesrepublik als demokratischer Staat .....	74
3.4.2 Die Bundesrepublik als Sozialstaat .....	76

3.4.3	Die Bundesrepublik als Rechtsstaat .....	78
3.4.4	Deutschland als Bundesstaat .....	82
3.5	Die verfassungsrechtliche Gestaltung der deutschen Einheit .....	82
3.6	Grundgesetz und Europäische Union .....	86
<b>4.</b>	<b>Organisationen und Verfahren gesellschaftlicher Willensbildung .....</b>	<b>91</b>
4.1	Gesellschaft, organisierte Interessen und Politik .....	93
4.1.1	Interessen, Organisationen und organisierte Interessen .....	93
4.1.1.1	Interessen und Organisation .....	93
4.1.1.2	Funktionen der organisierten Interessen .....	100
4.1.2	Historische Aspekte .....	102
4.1.3	Interessenorganisationen in der Bundesrepublik .....	106
4.1.3.1	Wirtschaft und Arbeit .....	107
4.1.3.2	Soziales .....	111
4.1.3.3	Bereich von Kultur, Politik und Religion .....	113
4.1.3.4	Freizeitbereich .....	115
4.1.4	Interessenorganisationen und politisches System .....	116
4.1.4.1	Der Einfluss der organisierten Interessen .....	117
4.1.4.2	Die Einbindung organisierter Interessen in das politische System ..	121
4.1.5	Nationale Interessenorganisationen und Europäische Union .....	126
4.2	Politische Parteien .....	128
4.2.1	Die rechtliche Verfassung der Parteien und ihre Organisation .....	128
4.2.2	Gesellschaftliche Konfliktlinien und Parteiensystem .....	135
4.2.3	Die relevanten Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Geschichte und Programmatik .....	146
4.2.4	Willensbildung und Politik in Parteien .....	173
4.2.5	Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? .....	178
<b>5.</b>	<b>Parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik .....</b>	<b>181</b>
5.1	Formen politischer Partizipation .....	182
5.2	Wahlen .....	188
5.2.1	Wahlrecht und Wahlsystem .....	188
5.2.2	Wahlen und Wähler .....	195
5.3	Das Parlament: Der Deutsche Bundestag .....	200
5.3.1	Geschichtliche Aspekte des Parlamentarismus .....	200
5.3.2	Der Bundestag als repräsentative Institution .....	203
5.3.3	Organisation des Bundestages .....	206
5.3.4	Funktionen des Bundestages im parlamentarischen Regierungssystem .....	212
5.3.5	Bundestag und europäisches Recht .....	221
5.4	Repräsentative Demokratie und direkte Demokratie .....	222
<b>6.</b>	<b>Regierung und Verwaltung .....</b>	<b>227</b>
6.1	Die Bundesregierung .....	227
6.1.1	Funktionen der Bundesregierung .....	228

6.1.2	Prinzipien der „Kanzlerdemokratie“ .....	233
6.1.3	Bundeskanzler und Regierungspolitik .....	235
6.1.4	Bundesregierung und Europäische Union .....	250
6.1.5	Der Bundespräsident .....	251
6.2	Die öffentliche Verwaltung .....	258
6.2.1	Funktionen der öffentlichen Verwaltung .....	258
6.2.2	Verwaltungsorganisation .....	262
6.2.3	Bürokratische Herrschaft und Berufsbeamtentum .....	269
6.2.4	Verwaltungsreform .....	273
6.2.5	Europäisierung der Verwaltung .....	277
<b>7.</b>	<b>Deutschland als Bundesstaat</b> .....	<b>281</b>
7.1	Geschichte, Prinzipien und Organisationen des Föderalismus .....	281
7.2	Entwicklung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland und Bundesrat .....	284
7.3	Gesetzgebung im Bundesstaat und Politik der Länder .....	288
7.4	Föderale Finanzverfassung .....	291
7.5	Bundesstaat, Politikverflechtung und Föderalismusreform .....	296
<b>8.</b>	<b>Das Bundesverfassungsgericht</b> .....	<b>301</b>
8.1	Organisation und Kompetenzen .....	301
8.2	Ausgewählte Entscheidungen .....	307
8.3	Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof .....	312
<b>9.</b>	<b>Schlussbetrachtungen</b> .....	<b>319</b>
<b>10.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>327</b>

# 1. Einleitung: Politik in Deutschland – Theorie und Praxis

Um die politischen Grundstrukturen in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe theoretischer Ausführungen besser verstehen zu können, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an: es lässt sich z.B., an den alltäglichen Sprachgebrauch anschließend, die Bedeutung zentraler politikrelevanter Begriffe wie Bürger, Staat, Verfassung, Demokratie usw. darlegen; oder es lassen sich die wichtigsten, zu einem Typus oder Modell verdichteten Elemente der einen politischen Ordnung mit denjenigen einer anderen vergleichen; schließlich können komplexe Handlungsmuster mit einem vereinfachenden und darum die Wirklichkeit immer auch verfremdenden Instrumentarium analysiert werden. In diesem ersten, einführenden Kapitel wird von allen diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht.

Zunächst werden zwei unterschiedliche Möglichkeiten, die Grundstrukturen eines politischen Gemeinwesens auf den Begriff zu bringen, erörtert: dabei geht es zum einen um den „Staat“, zum anderen um das „politische System“ (1.1). Sodann wird dargelegt, wie unterschiedlich sich die demokratische Herrschaft in einem politischen Gemeinwesen einrichten lässt; in diesem Zusammenhang werden das Modell der Mehrheitsdemokratie einerseits und dasjenige der Konsensdemokratie andererseits kurz vorgestellt (1.2). Am Ende des Kapitels steht die Betrachtung zweier gegensätzlicher Modelle des Bürgers bzw. politischen Akteurs, porträtiert werden der homo politicus und der homo oeconomicus (1.3).

## 1.1 Modelle der politischen Ordnung: Staat oder politisches System?

Die beiden in der Politikwissenschaft am häufigsten gebrauchten Begriffe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung sind „Staat“ (1.1.1) und „politisches System“ (1.1.2). Beide Begriffe beziehen sich zwar auf denselben Gegenstand, betonen aber unterschiedliche Aspekte, setzen unterschiedliche Schwerpunkte und bewirken am Ende nicht unerheblich voneinander abweichende Gesamtdarstellungen des betrachteten Objektes. Zudem sind beide Begriffe unterschiedlich stark in den alltäglichen Sprachgebrauch eingebunden. Vom „Staat“ zu sprechen ist für die meisten Bürger mehr oder weniger selbstverständlich. Vermutlich werden nur wenige von ihnen detailliertere Kenntnisse und Vorstellungen der staatlichen Ordnung haben, in der sie leben, aber das eher diffuse Wissen genügt durchaus, um den Staat als Adressaten anzusprechen, wenn es um

Modelle politischer  
Ordnung

Probleme in der schulischen Ausbildung, um ungerechte Steuersätze, um die öffentliche Sicherheit, die Qualität der Beziehungen zu anderen Nationen usw. geht. Bei dem „politischen System“ verhält es sich anders. Zwar kennt auch die Umgangssprache solche Formulierungen, wonach eine Menge von Einzelteilen oder bestimmte Vorgehensweisen „ein System haben“, wenn also eine sinnvolle Ordnung anzutreffen ist oder etwas nach Plan abläuft, und gelegentlich werden auch unzugängliche, korrupte Regierungen (abwertend) als „System“ bezeichnet. Aber trotzdem ist „System“ als Begriff für die politische Realität überwiegend in der Wissenschaft angesiedelt; mit ihm wird ein viel größeres Maß an Reflektiertheit und analytischer Durchdringung verbunden, als es beim Staats-Begriff (außerhalb der Rechts- und Sozialwissenschaft) der Fall ist.

### 1.1.1 *Das politische Gemeinwesen als Staat*

Staatsbegriff Die voranstehenden Bemerkungen zu den Bedeutungen von Staat und politischem System dürfen nicht so verstanden werden, als sei Staat ein unwissenschaftlicher Begriff. Das trifft deshalb nicht zu, weil das methodisch ausgewiesene und auf allgemeingültiges Wissen zielende Nachdenken über die öffentliche Ordnung bis zu den Anfängen der Politikwissenschaft bei den griechischen Philosophen zurückreicht – auch Platon und Aristoteles sprechen selbstverständlich über den Staat. Allerdings wurde damit im 4. vorchristlichen Jahrhundert ein Gebilde bezeichnet, das hinsichtlich seiner Größe, seiner (rechtlichen) Verfassung und (der Mentalität) seiner Bürger mit zeitgenössischen Staaten nur wenig verbindet. Das Gemeinsame beider Staatsvorstellungen und -realitäten über die Epochen hinweg besteht darin, dass es sich jeweils um menschengemachte und in Institutionen sich niederschlagende Ordnungen handelt.

Von der Wortbedeutung her lässt sich „Staat“ über das italienische „stato“ auf das lateinische „status“ zurückführen. Mit „Status“ bezeichnete man, früher wie heute, ganz allgemein einen gesellschaftlichen Zustand, in dem sich jemand befand, also seinen Stand oder Rang. Im Italien der Renaissance bzw. bei Machiavelli bezog sich „stato“ auf die Regierungsform eines Stadtstaates; der damals ebenfalls auftauchende und zunehmend gebräuchlich werdende Begriff der „Staatsraison“ auf das alles übertrumpfende, nach innen und nach außen gerichtete Interesse dieser politischen Einheiten. Im Laufe des 17. Jahrhunderts gewinnt „Staat“ dann allmählich die heute gebräuchliche Bedeutung eines durch organisierte Herrschaft gekennzeichneten und territorial begrenzten Gemeinwesens. Die aus politischen Theorie und Praxis der Römer überkommenen Begriffe für politische Gemeinwesen, wie „res publica“ oder „imperium“, treten in den Hintergrund.

Drei-Elemente-Lehre

Um einen Anfang im gleichwohl immer noch unübersichtlichen begrifflichen Gelände zu machen, lässt sich eine erste, weitgehend unumstrittene Definition von „Staat“ mit Bezug auf den älteren Staatsbegriff des *Völkerrechts* geben. Dort hat sich Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts allmählich die sog. „Drei-Elemente-Lehre“ des Staatsrechtslehrers Georg Jellinek durchgesetzt, nach der ein organisatorisches Gebilde folgende Merkmale aufweisen muss, um als Staat bezeichnet zu werden:

1. ein (Staats-)Gebiet oder ein Territorium, verstanden als ein relativ klar abgegrenzter Teil der Erdoberfläche;

2. ein (Staats-)Volk i.S. eines „*dauerhaften* Personenverbandes“, der auf dem Territorium anwesend ist. Nomaden erfüllen dieses Kriterium der Dauerhaftigkeit genauso wenig wie geschäftliche oder andere freiwillige Zusammenschlüsse von Individuen;
3. schließlich bedarf es einer (Staats-)Gewalt in Form der organisierten Herrschaft. Es muss ein Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit existieren und es müssen Regierungsinstitutionen (zur Ausübung der staatlichen Herrschaft) vorhanden sein: Legislative, Exekutive, Judikative.

Dieser rein deskriptive Staatsbegriff aus dem frühen 20. Jahrhundert behandelt bei näherem Hinsehen äußerst heterogene politische Gebilde gleich: die verschiedenen Staaten der Europäischen Union z.B. sind nach seiner Maßgabe nicht zu unterscheiden von Staaten, die keine rechtsstaatliche Demokratien bzw. totalitäre Regime (wie z.B. Nordkorea) sind. Der Staatsbegriff Jelineks unternimmt mit anderen Worten keine normative Beurteilung der Qualität der innerstaatlichen Ordnung der einzelnen Mitglieder der Völkergemeinschaft. Was ihm fehlt, ist ein Kriterium zur Bestimmung eines, wie man früher zu sagen pflegte, „guten“ Staates bzw. eines anerkennungswürdigen, d.h. legitimen Staates. Heutzutage wird der gute Staat in der Regel mit dem demokratischen Verfassungsstaat gleichgesetzt. Welche Art von Normen eine solche staatliche Ordnung beinhalten muss, lässt sich bei einem Blick auf die in der rechtswissenschaftlichen Staatstheorie entfaltete idealtypische Genese von Staaten näher bestimmen.<sup>1</sup>

Der Staat wurde bisher verstanden als die politische Organisationsform eines Kollektivs: dem des Volkes. Damit ein Staat oder eine staatliche Einheit überhaupt entstehen kann, muss idealerweise zuvor eine andere Art von Einheit existieren: die (nationale) Einheit eines Volkes. Und damit aus einer Menge von Menschen wiederum ein Volk werden *kann*, dafür gibt es unterschiedliche Voraussetzungen: in erster Linie ethnische, sprachliche oder religiöse Gemeinsamkeiten. Das *objektive* Vorhandensein dieser gemeinsamen Merkmale innerhalb einer angebbaren Gruppe alleine macht nun aber noch kein Volk aus, dazu bedarf es der *Bewusstwerdung* dieser Übereinstimmung sowie eines daraus resultierenden *Willens*, sich auf dieser Basis staatlich zusammenzuschließen. Ein objektiv vorhandenes Merkmal muss also intersubjektiv anerkannt werden.

Die zunächst rohe, sozusagen ungesättigte Form des Staates, der aus dem Willen zum Zusammenschluss hervorgeht, muss jedoch noch konkretisiert werden zum *Verfassungsstaat* – die Verfassung prägt und organisiert den mehr oder weniger unverwechselbaren *Staat eines bestimmten Volkes*. Legitimer Urheber der Staats-Verfassung kann niemand anderes als das (national) geeinte Volk sein. Obwohl das Volk souverän in dem Sinne ist, dass ihm die oberste, von keiner anderen Instanz oder Autorität einzuschränkende politische Gewalt zukommt, ist es doch nicht in jeder Hinsicht frei in der inhaltlichen Gestaltung der Verfassung. Denn die verfassungsgebende Macht operiert *nicht* auf einer normativen tabula rasa, sie ist immer konstituierende Kraft in einem *gegebenen Umfeld*. Und zwar in zweierlei Hinsicht: Zu diesem Umfeld gehören zunächst soziale und ökonomische Bedingungen, eine politische Kultur sowie eine Rechtskultur, und, wenn man Charles de Montesquieu folgt, auch geografische (wie z.B. Größe und

Staat und Staatsvolk

Staat und Verfassung

---

1 Zum folgenden Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: HStR, 2. Aufl., Heidelberg 1995, Band I, §13; aus politikwissenschaftlicher Sicht umfassend Arthur Benz, Der Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien 2001.

Lage des Landes) und sogar klimatische Voraussetzungen. In einer Verfassung werden sich deshalb alle diese Bedingungen mehr oder weniger deutlich niederschlagen. Über diese nationalen oder regionalen Besonderheiten hinaus, wird eine legitime Verfassung aber auch Normen allgemeiner Art, vor allem unveräußerliche Rechte enthalten. Insofern hierunter „negative Rechte“ oder Abwehrrechte der Bürger verstanden werden, anerkennt die staatliche Gewalt normative Grenzen ihres Handlungsspielraumes. Der Staat „unterwirft“ sich also einerseits in seinem Handeln dem von ihm nicht gesetzten Recht, andererseits unterfüttert er dieses Recht aber auch mit staatlicher (Zwangs-)Gewalt, damit es tatsächlich Wirksamkeit entfalten kann. Der Verfassungsstaat geht also insofern über den oben erwähnten völkerrechtlichen Begriff des Staates hinaus, als er ausdrücklich ein *legitimer* Staat sein will: er versteht sich als Verwirklichung der individuellen Freiheit unter Rechtsgesetzen.

Ideal und Realität

Dass dieser theoriegeleitete Blick auf den idealtypischen Ursprung eines Staates überhaupt bzw. eines Verfassungsstaates nicht vollkommen realitätsfern ist, das belegt – als zugegebenermaßen zunächst singuläres Ereignis – die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika 1787. Häufig verdanken sich Staaten und ihre Verfassungen jedoch weniger idealen Entstehungsbedingungen: sei es, dass über Verfassungen wie dem Grundgesetz der BRD nicht vom gesamten deutschen Volk hatte entschieden werden können<sup>2</sup>; sei es, dass Staaten, wie so oft im 20. Jahrhundert, aus einem ehemaligen Kolonialreich hervorgegangen sind, d.h. Völker in ihre Unabhängigkeit entlassen(!) wurden; oder sei es schließlich, dass unabhängige Staaten das Ergebnis eines Bürgerkrieges innerhalb eines über die Maßen heterogenen und darum letztlich instabilen Vielvölkerstaates (wie das frühere Jugoslawien) waren.

Verfassungsstaat

Gleichwohl: Die Grundidee des *Verfassungsstaates*, abgelesen an dem über zwei Jahrhunderte hinweg vielfach kopierten und abgewandelten Prototyp der USA, ist die Positivierung unveräußerlicher individueller Rechte sowie die Einrichtung und Begrenzung der staatlichen Gewalt. Mit einem Verfassungsstaat wird man konkret folgende Prinzipien in Verbindung bringen müssen:<sup>3</sup>

- die *Souveränität des Volkes*; das Volk verfügt über die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*), die in natur- oder vernunftrechtlichen bzw. ethisch-kulturellen Grenzen ausgeübt wird
- Rahmung des normalen politischen Prozesses durch die *souverän gesetzte Verfassung*, die ihrerseits nur mit besonderen politischen Mehrheiten abzuändern ist
- politische *Gewaltenteilung*

---

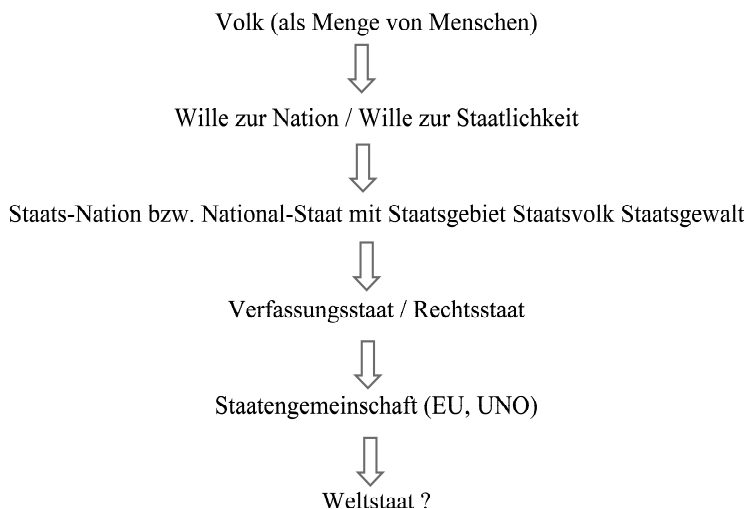
2 Immerhin aber wurde in der ursprünglichen (1990 im Zuge der Wiedervereinigung geänderten) Präambel des Grundgesetzes geradezu mustergültig auf die einzelnen Komponenten des oben geschilderten idealtypischen Prozesses der Entstehung eines Verfassungsstaates Bezug genommen. Es hieß dort, dass sich „das deutsche Volk ..., um dem *staatlichen* Leben für eine Übergangszeit eine *neue Ordnung* zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses *Grundgesetz* gegeben (hat)“ (Hervorh. M.B.). Demnach verkörperte das Grundgesetz eine neue *Verfassung* für einen *zuvor* schon gegründeten bzw. noch bestehenden *Staat* der Deutschen.

3 Vgl. diese Merkmalsliste z.B. auch mit derjenigen bei Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen 1988, 104 sowie mit der von Louis Henkin, Revolutionen und Verfassungen, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Frankfurt a.M. 1994, 213-247, hier 230.

- Achtung der bürgerlichen *Grundrechte* und deshalb
- *Verfassungsgerichtliche Kontrolle* der „normalen“ Politik

Zu den bisher aufgelisteten Merkmalen eines modernen Verfassungsstaates muss schließlich noch ein weiteres hinzugefügt werden, wenn man berücksichtigt, dass Staaten und ihre Bürger auch politische Ziele verfolgen. Hermann Heller, ein bedeutender Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik und Mitbegründer der deutschen Politikwissenschaft, spricht in diesem Zusammenhang von der „Aktivierung des gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens“<sup>4</sup>. Anders formuliert bringt die staatliche Organisation „Macht“ dadurch hervor, dass Menschen auf einem bestimmten Territorium, um ihre Interessen realisieren zu können, zusammenhandeln und sich dabei an einer konstitutionellen Ordnung orientieren.

Abb. 1: Elemente und (idealtypische) Genese des Verfassungsstaates



Quelle: eigene Darstellung

Der moderne Staat ist als Territorialstaat, d.h. als eine auf einen begrenzten Ausschnitt der Erdoberfläche bezogene politische Organisationsform vorgestellt worden. Im Staatsrecht spricht man auch von einer „territorialen Souveränität“ als der „Zuordnung eines Gebiets zu einem Staat als dessen Staatsgebiet, einschließlich der Verfügungsbefugnis über dieses Gebiet“.<sup>5</sup> Daraus folgt, dass es für einen Staat zugleich verboten ist, „über fremdes Staatsgebiet zu verfügen“. Als Prinzip der Nichteinmischung ist dies u.a. auch in Art. 2 Abs. 1 in der Charta der Vereinten Nationen festgehalten. Angesichts der Vielzahl von Staaten, aber auch der endlichen Kugelgestalt der Erde gehören territoriale *Grenzen* also zwangsläufig zu einem Staat. Und selbst in einem Weltstaat, dessen Existenz allerdings auch mittelfristig sehr unwahrscheinlich ist, würde eine föderale Gliederung, soll es sich nicht um einen unregierbaren Moloch handeln, „innerstaatliche“

Staatsgrenzen

4 Hermann Heller, Staatslehre, Tübingen 1983 [1934], 230.

5 W. Graf Vitzthum, Staatsgebiet, in: Handbuch des Staatsrechts, Band 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1995, (2. Aufl.), §16, 709-731, hier 711.