

utb.

Stefan Marschall

Das politische System Deutschlands

5. Auflage



basics

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Brill | Schöningh – Fink • Paderborn

Brill | Vandenhoeck & Ruprecht • Göttingen – Böhlau • Wien • Köln

Verlag Barbara Budrich • Opladen • Toronto

facultas • Wien

Haupt Verlag • Bern

Verlag Julius Klinkhardt • Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck • Tübingen

Narr Francke Attempto Verlag – expert verlag • Tübingen

Psychiatrie Verlag • Köln

Ernst Reinhardt Verlag • München

transcript Verlag • Bielefeld

Verlag Eugen Ulmer • Stuttgart

UVK Verlag • München

Waxmann • Münster • New York

wbv Publikation • Bielefeld

Wochenschau Verlag • Frankfurt am Main



basics



Stefan Marschall

Das politische System Deutschlands

5., aktualisierte Auflage

UVK Verlag • München

Umschlagmotiv: Digitalstock.de

Stefan Marschall ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt »Politisches System Deutschlands« am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de/opac.htm> abrufbar.

DOI: <https://doi.org/10.36198/9783838558844>

- 4., aktualisierte Auflage 2018
- 3., aktualisierte Auflage 2014
- 2., aktualisierte Auflage 2011
- 1. Auflage 2007

© UVK Verlag 2023
– ein Unternehmen der Narr Francke Attempto Verlag GmbH + Co. KG
Dischingerweg 5 · D-72070 Tübingen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit großer Sorgfalt erstellt. Fehler können dennoch nicht völlig ausgeschlossen werden. Weder Verlag noch Autor:innen oder Herausgeber:innen übernehmen deshalb eine Gewährleistung für die Korrektheit des Inhaltes und haften nicht für fehlerhafte Angaben und deren Folgen. Diese Publikation enthält gegebenenfalls Links zu externen Inhalten Dritter, auf die weder Verlag noch Autor:innen oder Herausgeber:innen Einfluss haben. Für die Inhalte der verlinkten Seiten sind stets die jeweiligen Anbieter oder Betreibenden der Seiten verantwortlich.

Internet: www.narr.de
eMail: info@narr.de

Einbandgestaltung und Grundlayout: Atelier Reichert, Stuttgart
Satz: Claudia Wild, Stuttgart
Druck: CPI books GmbH, Leck

utb-Nr. 2923
ISBN 978-3-8252-5884-9 (Print)
ISBN 978-3-8385-5884-4 (ePDF)
ISBN 978-3-8463-5884-9 (ePub)



Inhalt

Vorwort zur fünften Auflage	11
Einleitung	13
1 Die zweite deutsche Demokratie - Baupläne und Grundbausteine	19
1.1 Die erste deutsche Demokratie – Weimarer Erfahrungen	20
1.2 Die Gründung der Bundesrepublik – Druck von außen und von innen	24
1.2.1 Rahmenbedingungen	24
1.2.1.1 Das Besatzungsregime und der Kalte Krieg	25
1.2.1.2 Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges	25
1.2.1.3 Die Entnazifizierung	26
1.2.1.4 Die Entstehung politischer Systeme auf Länderebene	27
1.2.1.5 Die Wieder- oder Neuformierung der Parteien	27
1.2.2 Der Pfad zum Grundgesetz	28
1.3 Die Grundprinzipien der deutschen Demokratie und ihr Schutz	30
1.3.1 Grundprinzipien	30
1.3.2 Wehrhafte Demokratie	32
1.3.2.1 Grundgesetzänderungen und Ewigkeitsklausel	32
1.3.2.2 Keine Freiheit für die Verfassungsfeinde	33
1.4 Die deutsche Teilung als »befristete Konstante«	34
2 Die repräsentative Demokratie - zwischen Mitmachen und Zuschauen	42
2.1 Entscheidung für eine »super-repräsentative Verfassung«	43
2.2 Wahlen und Wählende	46

2.2.1	Verfahren der Bundestagswahl	46
2.2.2	Entwicklung der Wahlbeteiligung	50
2.2.3	Wahlverhalten – Erklärungsversuche	53
2.3	Sonstige Formen der politischen Beteiligung	54
2.4	Politische Kultur in Deutschland: »Pudding« im Wandel	56
3	Die Verbändedemokratie – demokratische Teilhabe und/oder unverhältnismäßiger Einfluss?	62
3.1	Rechtliche Grundlagen für Interessengruppen in Deutschland	64
3.2	Die Vielfalt organisierter Interessen in Deutschland	66
3.3	Strategien und Adressaten der Interessenvermittlung	68
3.3.1	Wege interner Beeinflussung	68
3.3.2	Wege öffentlicher Beeinflussung	70
3.4	Tarifautonomie und (neo-)korporatistische Strukturen in Deutschland	74
3.5	Assoziative Demokratie und Zivilgesellschaft	77
4	Die Mediendemokratie – »politics goes media«	82
4.1	Das bundesdeutsche Mediensystem – rechtliche Grundlagen	83
4.1.1	Die verfassungsrechtliche Rolle der Medien	83
4.1.2	Mediengesetze und Grundstruktur der bundesdeutschen Medienlandschaft	85
4.2	Der bundesdeutsche Medienmarkt – Angebot und Nachfrage	88
4.2.1	Angebot	88
4.2.2	Nachfrage	92
4.3	Politik in der Mediengesellschaft	94
4.3.1	»Mediatisierung der Politik«	95
4.3.1.1	Politische Mediatisierung der Individuen	96
4.3.1.2	Mediatisierung politischer Organisationen und politischer Eliten	96
4.3.1.3	Mediatisierung des politischen Prozesses	97
4.3.1.4	Mediatisierung im Wahlkampf	99
4.3.2	Medien als »politische Akteure«	100
4.3.3	»Herrschaft der Medien«?	101

5 Die Parteiendemokratie – Von Schildkröten, Kraken oder Dinosauriern	106
5.1 Rechtliche Grundlagen des bundesdeutschen Parteienstaats	107
5.1.1 Die Erwähnung in der Verfassung	108
5.1.2 Das Parteiengesetz von 1967	111
5.1.2.1 Welche Aufgaben haben Parteien?	111
5.1.2.2 Wie lassen sich Parteien von anderen Organisationsformen abgrenzen?	112
5.1.2.3 Wie müssen Parteien aufgebaut sein?	113
5.1.2.4 Wie werden Parteien finanziert?	113
5.2 Parteiensystem und Parteien im Wandel	116
5.2.1 Herausbildung der Parteien	116
5.2.2 Wandel der Parteiorganisation	120
5.3 Parteienkritik und »Parteienverdrossenheit«	121
5.4 Reform und Zukunft der Parteien	125
 6 Die parlamentarische Demokratie – Der Bundestag im (nur?) formalen Zentrum	 130
6.1 Organisation und Aufbau des Bundestages	131
6.1.1 Vollversammlung	132
6.1.2 Zusammenschlüsse von Abgeordneten	133
6.1.2.1 Ausschüsse	133
6.1.2.2 Fraktionen	135
6.1.3 Die individuellen Abgeordneten	136
6.1.4 Gruppenparlament oder Individualparlament?	139
6.2 Arbeitsweise des Parlaments	140
6.2.1 Zwischen Rede- und Arbeitsparlament	140
6.2.2 Regierungsmehrheit vs. Opposition	142
6.3 Aufgaben des Bundestages	143
6.3.1 Wahl-/Abwahlfunktion	143
6.3.2 Gesetzgebungsfunktion	144
6.3.3 Kontrollfunktion	146
6.3.4 Kommunikationsfunktion	148
6.4 Entparlamentarisierung?	149

7 Die Kanzlerdemokratie – Regierungschef, Minister:innen und Verwaltung	154
7.1 Die »parlamentarische Regierung«	155
7.1.1 Personelle Verflechtungen	155
7.1.2 Koalitionsregierungen	157
7.1.3 Die »Handlungseinheit« und ihre Sollbruchstellen	159
7.1.4 Eine Frage des Vertrauens	161
7.2 Kanzler, Minister:innen, Kabinett	163
7.2.1 Organisationsgewalt des Kanzlers – Theorie und Praxis	163
7.2.2 Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip	165
7.3 Deutschland – eine Kanzlerdemokratie?	167
7.4 Die Ministerialbürokratie	170
 8 Die unpräsidiale Demokratie – der schwache, aber nicht ohnmächtige Bundespräsident	 175
8.1 Der Weimarer Reichspräsident als Negativbeispiel	176
8.2 Die Wahl der Bundespräsidenten	178
8.2.1 Das Wahlverfahren – die Bundesversammlung	178
8.2.2 Die Wahlergebnisse	180
8.3 Die Rolle der Bundespräsidenten	184
8.3.1 Bundespräsidenten als oberste Repräsentanten und »Staatsnotare«	184
8.3.2 Bundespräsidenten als »Hüter der Verfassung«?	185
8.3.3 Bundespräsidenten und ihre »Reservemacht«	188
8.3.4 Die Macht des Wortes und der symbolischen Tat	190
8.4 »Do persons matter?« – Chancen und Grenzen des Amtes	192
 9 Die gehütete Demokratie – die politische Macht des Bundesverfassungsgerichts	 195
9.1 Die Wahl der Bundesverfassungsrichter:innen: Verfahren und Ergebnisse	196
9.2 Organisation und Verfahrensarten	200
9.2.1 Aufbau des Bundesverfassungsgerichts	200
9.2.2 Zuständigkeiten	201
9.3 Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur	204
9.3.1 Parteipolitisch brisante Verfahren	204
9.3.2 Die Drohkulisse »Karlsruhe«	207

9.4 Das Bundesverfassungsgericht als »Ersatzgesetzgeber«?	208
9.5 Das Bundesverfassungsgericht und seine Integrationsfunktion	211

10 Die föderale Demokratie - Bund, Länder und Kommunen 215

10.1 Der deutsche Bundesstaat – Pfadentwicklung	217
10.2 Die Länder als politische Systeme	220
10.3 Der Bundesrat als »Ländervertretung«?	225
10.3.1 Das Bundesratsmodell	225
10.3.2 Der Bundesrat und die Gesetzgebung des Bundes	227
10.3.3 Vermittlungsverfahren und Vermittlungsausschuss	228
10.3.4 Der Bundesrat als parteipolitisches Blockadeinstrument?	230
10.4 Politikverflechtung und Politikverflechtungsfallen	231
10.5 Kommunalpolitik	232

11 Die entgrenzte Demokratie - Europäisierung und Globalisierung 238

11.1 Europäisierung und der Wandel der deutschen Demokratie	239
11.1.1 Europäische Integration als Prozess	240
11.1.1.1 Politikfeldbezogene Vertiefung der europäischen Integration	240
11.1.1.2 Ausweitung der Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft/ Union	242
11.1.1.3 Integration: Fortschritt mit Rückschlägen	244
11.1.2 Das politische System der Europäischen Union	245
11.1.3 Europäisierung deutscher Politik – wie verändert sich die deutsche Demokratie?	248
11.1.3.1 Europäisierung der Gesetzgebung und Interessenvermittlung	248
11.1.3.2 Europäisierung der Gesetzesausführung und Rechtsprechung	251
11.1.3.3 Europäisierung der deutschen Bundesstaatlichkeit	253
11.1.4 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union	255

11.2 »Globalisierung« und der Wandel der deutschen Demokratie ..	257
11.2.1 »Globalisierung« als diffuser Begriff	257
11.2.2 »Globalisierung« deutscher Politik – wie verändert sich die deutsche Demokratie?	259
 12 Die zukunftsfähige Demokratie – Deutschland vor inneren und äußeren Herausforderungen	 264
12.1 Zwischen Blockade und Konsens – die bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie	265
12.1.1 Veto-Spieler und Veto-Punkte in der deutschen Demokratie	266
12.1.2 Konsenspunkte in der deutschen Verhandlungsdemokratie	269
12.1.3 Zwischenfazit: Die deutsche Konsensdemokratie?	271
12.2 Die anpassungsfähige Demokratie!?	272
12.2.1 Und sie bewegt sich doch – die Verfassung im Wandel ..	272
12.2.2 Die Zukunft der Reformen – Reformen der Zukunft ...	275
12.2.2.1 Reformen als Abbau von Veto-Punkten	275
12.2.2.2 Reformen im Sinne des Auf- und Ausbaus von Veto-Punkten	277
12.3 Deutschland – auch eine Schlechtwetterdemokratie?	281
 Personenregister	 285
 Sachregister	 287

Vorwort zur fünften Auflage

Für Justus

Sei dem Jahr 2018, dem Erscheinungsjahr der vierten Auflage dieses Buches, scheinen sich die Entwicklungen überschlagen zu haben. Pandemie, Klimakrise und Ukraine-Krieg sind vielleicht nur die größten Marksteine in einer unruhigen Zeit, die am politischen System Deutschlands nicht spurlos vorbeigegangen sind. Zu dem kommt ein Regierungswechsel im Jahr 2021. Anlass genug, dieses Buch ein weiteres Mal zu überarbeiten und zu aktualisieren. Geholfen haben dabei Jonas Bongartz und Marcel Witt sowie Lena Harjes. Vielen Dank dafür! Ein Dankeschön geht ebenfalls an alle Leser:innen, die mir wertvolle Hinweise haben zukommen lassen.

Düsseldorf, im November 2022

Stefan Marschall

Einleitung

Die Beschäftigung mit dem politischen System Deutschlands ist für viele Menschen ein »Muss«: für manche eine Pflicht, für etliche ein Bedürfnis. Das nationale politische System ist diejenige politische Einheit, die üblicherweise am intensivsten wahrgenommen wird. An wen denken wir, wenn wir uns »die Politiker« vor Augen führen? Wohl an erster Stelle an die bundesdeutsche Politikprominenz mit Kanzler, Minister und Ministerinnen oder Parteivorsitzenden. Gefragt, auf welcher politischen Ebene ihrer Meinung nach die wichtigsten Entscheidungen gefällt werden, antwortet eine Mehrheit der Befragten: auf der nationalen Ebene.

Diese Wahrnehmung mag mittlerweile nicht mehr der Wirklichkeit entsprechen. Tatsächlich haben die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union sowie das, was man ein wenig unscharf als »Globalisierung« bezeichnet, dazu beigetragen, dass das politische Handeln in den Nationalstaaten an Bedeutung verloren hat. Wenn dem so ist, dann kann freilich die Auseinandersetzung mit dem nationalen politischen System auf solche Wandlungsprozesse aufmerksam machen und bleibt somit ein lohnendes Projekt. Eine Einführung in das deutsche politische System ist deswegen immer auch eine Analyse der generellen Entwicklungen in der Politik.

Dieses Buch ist dabei nicht nur eine Einführung in das politische System, sondern auch eine Einführung in die bundesdeutsche »Demokratie«. Es geht folglich um mehr als um die Organisation verbindlicher Entscheidungsprozesse. Im Brennpunkt steht auch die Frage, wie Beschlüsse legitimiert werden – und was daran als »demokratisch« bezeichnet werden kann. Als Demokratie sei ein System verstanden, in dem allgemein verbindliche Entscheidungen im Sinne der Formel von Abraham Lincoln als Ausdruck der Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk getroffen werden. Zu den substantiellen Bestandteilen einer Demokratie gehören der freie Wettbewerb von Parteien, regelmäßige Wahlen, die Rechenschaftspflicht der Regierenden, die Geltung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit. Es gibt bekanntlich unterschiedliche Arten und Weisen, Demokratie zu organisieren. Die bundesdeutsche Variante ist nach der Weimarer Republik der zweite

Einführung in die
deutsche Demokratie

Versuch, eine Demokratie in Deutschland zu etablieren – ein Versuch, der sich bislang als geglückt erwiesen hat, wenngleich sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat, dass Demokratie nicht mehr für alle »gesetzt« ist, sondern immer wieder neu begründet werden muss.

Aufbau des Buches

Mit der deutschen Demokratie setzt sich der Basics-Band auseinander – in zwölf Kapiteln. In jedem Kapitel wird ein Ansatz, die bundesdeutsche Demokratie zu verstehen, vorgestellt und diskutiert. Dies geschieht stets in Abwandlung des Begriffs »Demokratie«: zum Beispiel »Kanzlerdemokratie«, »Verbändedemokratie«, »föderale Demokratie«. Dabei gilt es zum einen, Basiskenntnisse über den Aufbau des Regierungssystems zu vermitteln. Der Basics-Band beschränkt sich aber nicht darauf, das politische System bloß zu beschreiben. In den »Demokratie«-Konzepten steckt zumeist auch eine Problematik oder eine Kontroverse: Herrschen die Verbände über die Politik? Ist der Kanzler (zu) mächtig? Wie zukunftsfähig ist der bundesstaatliche Aufbau Deutschlands? Die bestehenden Strukturen zu problematisieren und zu hinterfragen, soll als Schlüsselkompetenz vermittelt werden.

Inhaltliche Gliederung

Wie ist das Buch aufgebaut? Im ersten Kapitel »Die zweite deutsche Demokratie« wird der »Pfad« freigelegt, auf dem sich das bundesdeutsche politische System befindet. Die Ausführungen setzen einen Schwerpunkt auf die historischen Entstehungsbedingungen der Bundesrepublik. Die zweite deutsche Demokratie hat viel vom ersten Demokratieversuch in Deutschland, der Weimarer Republik, gelernt – vor allem aus deren Fehlern. In dem Kapitel wird noch eine weitere deutsche, vermeintliche »Demokratie« angesprochen: die Deutsche Demokratische Republik. Die deutsche Teilung und ihre Überwindung haben die bundesdeutsche Demokratie tiefgreifend geprägt und tun dies zum Teil heute noch.

Diesem eher historisch angelegten Kapitel schließt sich die Darstellung der entscheidenden Akteure im politischen System an. Sie beginnt aber nicht – wie oft üblich – mit den Staatsorganen (Regierung, Parlament etc.), sondern mit den Bürger:innen, also mit dem eigentlichen Souverän. Im Kapitel über die repräsentative Demokratie wird thematisiert, ob und wie die Bürger:innen »mitregieren« können und inwiefern sie von den Möglichkeiten zur politischen Beteiligung Gebrauch machen.

In den nächsten drei Kapiteln stehen politische Akteure im Fokus, denen die Aufgabe der »Intermediation« zugesprochen wird, die also zwischen der Gesellschaft auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen Seite vermitteln sollen. Der Blick fällt zunächst auf die Vereine und Verbände, die die

Gesellschaft organisieren und Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einspeisen. Sie leisten damit einen Beitrag für etwas, was gelegentlich als »Verbändedemokratie« bezeichnet (und kritisiert) wird. Danach geht es um die »Mediendemokratie« Deutschland. Die Medien, und das heißt hier die traditionellen Massenmedien Presse, Rundfunk (Fernsehen, Hörfunk) und das Internet (hier insbesondere Social Media), werden auf ihre »Mittlerrolle«, aber auch auf ihre politische Gestaltungsmacht hin betrachtet. Schließlich stehen die mit wohl wichtigsten Akteure der deutschen Politik im Mittelpunkt des Interesses: die Parteien. Zu fragen ist, ob wir in einer »Parteiendemokratie« leben, in der die Parteien solide Brücken zwischen Gesellschaft und Staat bauen.

Die Kapitel sechs bis neun wenden sich den Staatsorganen zu. Als erstes wird der Bundestag angesprochen, das Zentrum des deutschen parlamentarischen Systems. Die »Volksvertretung« ist das einzige direkt gewählte Organ auf Bundesebene. Das Grundgesetz macht den Bundestag zum Dreh- und Angelpunkt der deutschen Demokratie. Allerdings mehren sich die Stimmen, die von einer »Entparlamentarisierung« sprechen: Der Bundestag habe erheblich an Macht verloren. Die Spannung zwischen Verfassungstheorie und politischer Praxis wird in diesem Kapitel erörtert. Auf diese Ausführungen folgt das Kapitel über den Kanzler/die Kanzlerin und die Bundesregierung insgesamt. Das ist schlüssig, denn die Bundesregierung und der Bundestag (genauer: die parlamentarische Mehrheit) sind eng miteinander verknüpft. In der klassischen Gewaltenteilungslehre stellt die Bundesregierung die »Exekutive« dar. Ein weiterer Teil der »Exekutive« ist formal gesehen das Staatsoberhaupt, der Bundespräsident. Der Kapiteltitel über den »höchsten Mann« im Staate (eine Frau hat diese Position bislang noch nicht eingenommen) verdeutlicht jedoch, dass dieses Amt mit den eigentlichen Regierungsgeschäften wenig zu tun hat. Das Grundgesetz hat die Reichweite der Präsidentenmacht ganz bewusst beschränkt. Die Bundesrepublik Deutschland ist also tatsächlich eine »unpräsidiale Demokratie«. Nicht zu unterschätzen ist indes die politische Macht der Gerichte im bundesdeutschen System, vor allem die Macht des Bundesverfassungsgerichts, das nicht nur das Grundgesetz hütet, sondern auch aktiv Politik mitgestaltet. Das Kapitel über die »gehütete Demokratie« spricht somit einen der wichtigsten Akteure in der deutschen Politik an.

Das zehnte und das elfte Kapitel befassen sich mit dem Phänomen, dass die deutsche Politik nicht allein auf einem »Spielfeld«, also auf dem des Bundes, stattfindet. Unterhalb der Bundesebene wirken die Länder und die Kommunen an der Politik und Demokratie in Deutschland mit. Der föderale Aufbau gewährt den Ländern sogar erhebliche Mitgestaltungsmöglichkeiten auf der Bundesebene. Oberhalb der bundesstaatlichen Ebene vollziehen sich Prozesse der Europäisierung und Globalisierung, die die deutsche Politik verän-

dern. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Frage nach der Zukunft der Demokratie, die nicht mehr nur national beantwortet werden kann.

Das zwölfte Kapitel bildet den Abschluss und bietet einen Ausblick. Wurde zu Beginn des Buches noch ein Blick in die Vergangenheit geworfen, richtet sich am Ende der Blick nach vorne. Wie reformbedürftig und wie anpassungsfähig ist die bundesdeutsche Demokratie? Um dies zu beantworten, muss man herausarbeiten, wo im bundesdeutschen System Reformbremsen eingebaut sind. Können diese Bremsen gelöst werden und, wenn ja, unter welchen Umständen? Oder wäre es nicht sogar sinnvoll, weitere Bremsmechanismen einzubauen? Das Buch schließt mit der Frage, ob Deutschland auch eine »Schlechtwetterdemokratie« ist, also in widrigen Umständen stabil bleiben wird. Die Antwort fällt bedingt optimistisch aus: vorausgesetzt, die deutsche Demokratie wird weiter »wetterfest« gemacht.

Aufbau der Kapitel

Wie sind die Kapitel aufgebaut? Nach den inhaltlichen Ausführungen ermöglichen Lernkontrollfragen die Überprüfung des Wissensstandes und sollen – wo sie über den Text hinausweisen – Anstöße zum Nachdenken und zur Debatte bieten. Daran anschließend wird ausgewählte Literatur aufgeführt und kurz kommentiert – bei Verzicht auf ausführliche Fußnoten- oder Literaturarbeit im laufenden Text. Zudem folgen auf die zentrale Literatur einige Internet-Adressen, gleichfalls mit kurzen Erläuterungen. Schlagwörter am Rand sowie ein Stichwort- und ein Personenregister am Ende des Buches unterstützen das gezielte Suchen und machen neben dem Feinaufbau auch die Inhalte der Kapitel transparent.

Von Aufbau und Sprache her richtet sich das Buch an Studierende in den ersten Semestern, die eine Veranstaltung zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland besuchen. Aufgrund der Kapitelstruktur eignet sich der Band als Grundlage für eine einsemestrige Veranstaltung zum politischen System Deutschlands, in der Woche für Woche je ein Kapitelthema bearbeitet werden kann. Aber auch jenseits der akademischen Bildung und Ausbildung kann der Basics-Band Verwendung finden: nämlich überall dort, wo im Rahmen der schulischen und außerschulischen politischen Bildung Einblicke in die Funktionsweise und Funktionsprobleme des bundesdeutschen politischen Systems vermittelt werden sollen. »Last but not least« richtet sich das Buch generell an politisch Interessierte, die mehr über Politik in Deutschland erfahren wollen.

Die Formatvorgaben auf der einen Seite und die Breite des Themas auf der anderen Seite verlangten dem Autor eine Reihe schmerzlicher Entscheidungen ab. Viele relevante Aspekte können aufgrund der begrenzten Seitenzahl nur angerissen und nicht die gesamte lesenswerte Fachliteratur kann angeführt werden. Das Buch versteht sich als ein Werk für Einsteiger und liefert die »Basi(c)s« für eine weitere Beschäftigung mit dem Thema. Der Band ergänzt das, was sonst noch an – mitunter ausgezeichneten – Literatur

zum politischen System vorliegt. In Abgrenzung zu anderen Werken liegt der Schwerpunkt auf einer systematisch-übersichtlichen, eingängigen, lesefreundlichen und mit zahlreichen eingeschobenen Erläuterungen und Illustrationen arbeitenden Vermittlungsweise der Thematik – entlang einer inhaltlichen roten Linie, der »Demokratiefrage«. Ob dieser Ansatz gelungen ist, müssen die Leser:innen entscheiden. Der Autor würde sich jedenfalls über Feedback freuen (E-Mail: stefan.marschall@uni-duesseldorf.de).

Noch eine Anmerkung zur Sprache: Es ist versucht worden, möglichst gendersensible Formulierungen zu verwenden – mit einigen Kompromissen, wenn es der Lesefreundlichkeit dient, z.B. bei zusammengesetzten Wörtern (»Kanzlerdemokratie«). Deswegen an dieser Stelle der ausdrückliche Disclaimer, dass selbstverständlich immer alle Geschlechter inkludiert sind.

Weitere Informationsquellen

An Literatur zum politischen System Deutschlands herrscht kein Mangel. Früher gab es einige wenige Klassiker, die sich als Standardwerke etabliert hatten, z.B. der »Rudzio« oder der »von Beyme«. Mittlerweile kann mit den Büchern zum Thema ein ganzes Regalbrett gefüllt werden. Es ist hier nicht der Raum, jedes einzelne Werk mit seinen Vorzügen und Nachteilen zu diskutieren. Es fällt aber auf, dass in den vergangenen Jahren viele populärwissenschaftliche Bücher auf den Markt drängen, bei denen das »wissenschaftliche« sehr kleingeschrieben wird. Hier ist mitunter Vorsicht angezeigt und zu schauen, ob die Bücher von Personen verfasst worden sind, die dicht am Puls der Forschung zum politischen System stehen.

Wenn es um Zuverlässigkeit geht, kann zudem auf die Zeitschriften zurückgegriffen werden, die sich regelmäßig oder häufig mit Fragen rund um das politische System Deutschlands beschäftigen und in den meisten Fällen eine fachwissenschaftliche Qualitätskontrolle durchführen, u.a.:

- *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zum Parlament*
- *Blätter für deutsche und internationale Politik*
- *German Politics*
- *German Politics and Society*
- *Politische Vierteljahresschrift*
- *Zeitschrift für Parlamentsfragen*
- *Zeitschrift für Politikwissenschaft*
- *Zeitschrift für Politik*
- *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft.*

Aus der eigenen Werkstatt sei noch folgende Publikation empfohlen, die helfen kann, wenn nach Erläuterungen zu bestimmten Begriffen gesucht wird: Uwe Andersen/Jörg Bogumil/Stefan Marschall/Wichard Woyke (Hg.):

Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Wiesbaden, Springer VS 2021. Schließlich siehe zum Verständnis des dieses Buch leitenden Demokratiekonzepts: *Stefan Marschall: Demokratie, Stuttgart, UTB 2014.*

Ergänzt wird die gedruckte Literatur durch digitale Quellen. Erwähnt sei an dieser Stelle ein Angebot, das gleichfalls in der Düsseldorfer Werkstatt entstanden ist und eng mit diesem Buch verbunden ist: der Podcast »Drittstimme. Der Podcast zum politischen System Deutschlands«.

Links

www.das-politische-system.de

In diesem buchbegleitenden Web-Angebot des Lehrstuhls Politikwissenschaft II der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf finden sich weiterführende Informationen zum Thema »Politisches System Deutschlands«. Hier sind auch die Links zu den einschlägigen Folgen des Podcasts »Drittstimme. Der Podcast zum politischen System Deutschlands«.

www.bpb.de

Auf der Seite der Bundeszentrale für politische Bildung kann man sich über Facetten der bundesdeutschen Demokratie informieren sowie zu sehr günstigen Bedingungen Bücher bestellen. Lohnend ist auch ein Blick auf die jeweiligen Seiten der Landeszentralen für politische Bildung.

www.destatis.de

Die Seite des Statistischen Bundesamtes enthält eine große Sammlung an Daten zu Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

Die zweite deutsche Demokratie - Baupläne und Grundbausteine

1

Inhalt

Kein politisches System entsteht in einem luftleeren Raum. Vielmehr ist es eingebettet in historische Verläufe und in eine besondere Gründungssituation. In den Sozialwissenschaften spricht man in diesem Zusammenhang von der »Pfadabhängigkeit«: Wie ein Regierungssystem aufgebaut ist, lässt sich nur dann verstehen, wenn der historische Weg abgesteckt wird, auf dem es sich bewegt hat. Das erklärt, warum sich gegenwärtig existierende Regierungssysteme trotz vergleichbarer innerer und äußerer Herausforderungen erheblich voneinander unterscheiden.

Auf dem Pfad, der zur Bundesrepublik Deutschland führte, lagen unmittelbar die Besatzungszeit, der Zweite Weltkrieg und die nationalsozialistische Diktatur, die den ersten deutschen Demokratieversuch, die Weimarer Republik, aufgehoben hatte. Im Scheitern der Weimarer Demokratie liegen die Erfahrungswerte, aus denen die Mütter und Väter des Grundgesetzes schöpften. Um das politische System der Bundesrepublik zu begreifen, ist es deshalb unabdingbar, einen Blick auf die erste deutsche Demokratie zu werfen und auf die Lehren, die aus »Weimar« gezogen worden sind. Dies soll im ersten Abschnitt geleistet werden.

Neben der Vorgeschichte der bundesdeutschen Staatsgründung ist der unmittelbare historische Zusammenhang relevant, in dem es zur Entscheidung für die zweite deutsche Demokratie kam. Dieser Kontext wird im zweiten Abschnitt angesprochen. Denn die entscheidenden Weichenstellungen fanden in einem komplizierten Kräftesystem statt, in dem äußerer Druck zum Teil in erheblichem Konflikt mit innerem Druck stand. Der »Druckausgleich« führte zu einem Paradox: zu einer bewusst vorläufigen, aber dennoch höchst tragfähigen und robusten bundesdeutschen Demokratie.

Der sich anschließende Abschnitt legt die ideellen Fundamente frei, auf denen die zweite deutsche Demokratie gebaut worden ist und die bis heute noch tragen. Dazu gehören Prinzipien wie die Sozial-, Rechts- und Bundesstaatlichkeit wie auch der Grundsatz der »wehrhaften Demokratie« – das heißt, dass sich die bundesdeutsche Demokratie gegen ihre Feinde zur Wehr setzen kann.

Im letzten Abschnitt geht es um einen Faktor, der die Gründungssituation der Bundesrepublik prägte, aber noch bis in unsere Tage wirkt: die parallele Entstehung eines zweiten deutschen Staates, der »Deutschen Demokratischen Republik« (DDR) – die freilich alles andere als eine Demokratie war. Ihre Gründung und Existenz markieren eine scheinbare »Konstante« der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte: die deutsche Teilung. Diese »Konstante« hielt allerdings nur vierzig Jahre. Mit der »Deutschen Einheit« von 1990 hat sich der Geltungsbereich des Grundgesetzes auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgedehnt. Doch noch heute sind die Auswirkungen der deutschen Teilung zu spüren. Der letzte Abschnitt beschäftigt sich deswegen mit der DDR, der Deutschen Einheit und ihren Folgen – Folgen, die uns in den nächsten Kapiteln immer wieder beschäftigen werden.

1.1 Die erste deutsche Demokratie – Weimarer Erfahrungen

1.2 Die Gründung der Bundesrepublik – Druck von außen und von innen

1.3 Die Grundprinzipien der deutschen Demokratie und ihr Schutz

1.4 Die deutsche Teilung als »befristete Konstante«

1.1 | Die erste deutsche Demokratie - Weimarer Erfahrungen

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben sich in vielerlei Hinsicht von den Erfahrungen aus der Weimarer Republik inspirieren lassen – insbesondere von den schlechten. Die Reichsverfassung, die von der Nationalversammlung 1919 in der Stadt Weimar verabschiedet worden war, wirkte zu großen Teilen wie ein Negativmuster, auf dem das Grundgesetz bewusst anders konstruiert worden ist. Viele von denen, die zu den Beratungen über die neue deutsche Verfassung zusammenkamen, hatten bereits in der Weimarer Republik praktische politische Erfahrungen gesammelt. So war der Präsident des Parlamentarischen Rates und spätere Bundeskanzler, Konrad Adenauer, von 1917 bis 1933 Oberbürgermeister in Köln sowie von 1920 bis 1933 Präsident des preußischen Staatsrates gewesen.

Lehren aus der
Weimarer Republik

Wenn in diesem Zusammenhang von den »Lehren aus Weimar« die Rede ist, dann muss man sich vor Augen halten, dass es nicht *die* objektiven Erfahrungswerte aus der Weimarer Republik gibt. Entscheidend waren vielmehr

die mitunter sehr subjektiven und zeitabhängigen Wahrnehmungen dessen, was die Weimarer Demokratie und ihr Scheitern ausgemacht hat. Schließlich sind sich auch die Historiker:innen nicht völlig einig darüber, was genau das Ende der ersten deutschen Demokratie verursachte.

Die Weimarer Republik war als parlamentarische Demokratie angelegt, in deren Mittelpunkt der Reichstag stand. Das Parlament wählte man direkt, und die Regierung war dem Reichstag gegenüber verantwortlich. Ein zweites Staatsorgan wurde ebenfalls direkt gewählt: der Reichspräsident, und zwar auf sieben Jahre. Seine Aufgabe bestand nicht zuletzt darin, Hüter der Verfassung zu sein. Der Reichspräsident ernannte den Reichskanzler und hatte das Recht, den Reichstag aufzulösen. Im Falle des Notstandes verfügte er über besondere Möglichkeiten (→ Kapitel 8). Diese Machtfülle des Reichspräsidenten führte dazu, dass er gelegentlich als »Ersatzkaiser« bezeichnet worden ist.

Neben den Organen, die vom Volk gewählt oder indirekt legitimiert wurden, also neben der »repräsentativen Demokratie«, sah die Weimarer Republik noch die Möglichkeit »direkter Demokratie« vor. Die Bürger:innen konnten über ausgewählte Fragen eine Entscheidung erzwingen und unter bestimmten Voraussetzungen selbst abstimmen.

Von ihrer verfassungsrechtlichen Anlage her handelte es sich bei der Weimarer Republik um eine offene und freiheitliche Demokratie, wenn auch – so der Historiker Horst Möller – um eine »unvollendete«. Zu »offen« sei die Weimarer Demokratie gewesen, so lautete schon die zeitgenös-

»Unvollendete«
Weimarer Demokratie

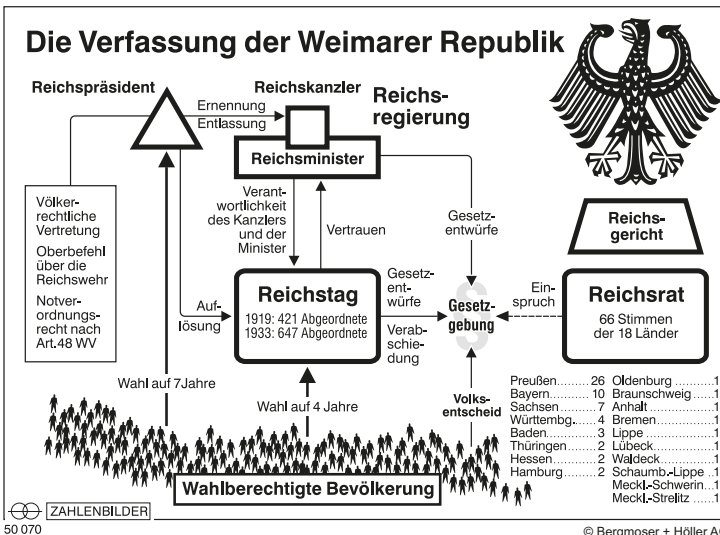


Abb. 1

Das politische System
der Weimarer Republik

sische Kritik. Schon frühzeitig wurde der so genannte Rechtspositivismus der Weimarer Republik problematisiert: Es habe keine geschützte Wertebasis gegeben; das veränderbare gesetzte (»positive«) Recht habe uneingeschränkte Gültigkeit gehabt und konnte damit grundlegende Werte der Verfassung außer Kraft setzen. Die anscheinende Beliebigkeit von Werten zeigte sich auch darin, dass sich die Republik nicht hinreichend gegen ihre inneren Feinde zur Wehr setzen konnte und wollte. Allerdings wird in der Literatur durchaus kontrovers diskutiert, inwieweit die Weimarer Republik nicht doch ein Wertefundament hatte, das nicht zuletzt von denen, die es hätten schützen müssen – insbesondere von den im Kaiserreich sozialisierten Richtern:innen – infrage gestellt wurde.

An inneren Feinden, welche die grundlegenden Werte der Demokratie herausforderten, hatte die Weimarer Republik jedenfalls keinen Mangel. Antidemokratische Parteien von rechts und links nahmen die demokratischen Kräfte in die Zange. Die Demokratiefeinde hatten im Reichstag mitunter negative Mehrheiten. Sie konnten die Arbeit der Regierung behindern, ohne eine konstruktive Alternative zu bieten. So setzte die Abwahl eines Regierungschefs nicht voraus, dass sich eine Mehrheit für einen neuen Amtsinhaber finden musste. Robuste demokratische Mehrheiten waren über längere Zeit kaum zu bilden. Die Instabilität der Republik zeigte sich nicht zuletzt an den häufigen Regierungswechseln: 16 Kabinette gab es von 1919 bis 1930, mit einer durchschnittlichen Haltbarkeit von etwas mehr als acht Monaten.

Ab 1930 bis zur Ernennung Hitlers zum Reichskanzler im Januar 1933 wurde nur noch im Notstand regiert. Die so genannten Präsidialkabinette unter den Reichskanzlern Brüning, von Schleicher und von Papen verfügten nicht mehr über formale Mehrheiten im Reichstag, die ihre Politik trugen. Vielmehr regierten die letzten drei Kanzler vor 1933 hauptsächlich mithilfe der Notverordnungsmacht des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg, der bis zu seinem Tode 1934 offiziell in dieser Position verblieb (→ Kapitel 8).

Demokratie
ohne Demokraten

Robuste parlamentarische Mehrheiten hätten einiges verhindern können. Aber allein dass die demokratiefeindlichen Parteien so viel Zulauf in den Wahlen erhielten, zeigt, dass die politische Kultur der Weimarer Republik nicht in der Demokratie angekommen war. »Demokratie ohne Demokraten« – dieses für Weimar immer wieder verwendete Schlagwort will sagen, dass der verfassungsmäßige Rahmen nicht zum Inhalt passte oder umgekehrt. Dies galt insbesondere für die Eliten in der staatlichen Verwaltung, in den Medien (also damals in der Presse) und der Justiz, die der demokratischen Verfassung oftmals distanziert bis feindlich gegenüberstanden.

Die Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler bedeutete faktisch das Ende der Weimarer Republik, obwohl die Reichsverfassung noch weiter Gültigkeit hatte. Jedenfalls markiert das Jahr 1933 den Beginn von zwölf Jahren

Reichskanzler	Partei	Dauer der Kanzlerschaft
Philipp Scheidemann	SPD	127 Tage (13.02.1919 – 20.06.1919)
Gustav Bauer	SPD	280 Tage (21.06.1919 – 27.03.1920)
Hermann Müller	SPD	86 Tage (27.03.1920 – 21.06.1920)
Konstantin Fehrenbach	Zentrum	313 Tage (25.06.1920 – 04.05.1921)
Joseph Wirth	Zentrum	169 Tage (10.05.1921 – 26.10.1921)
Joseph Wirth	Zentrum	392 Tage (26.10.1921 – 22.11.1922)
Wilhelm Cuno	parteilos	263 Tage (22.11.1922 – 12.08.1923)
Gustav Stresemann	DVP	54 Tage (13.08.1923 – 06.10.1923)
Gustav Stresemann	DVP	55 Tage (06.10.1923 – 30.11.1923)
Wilhelm Marx	Zentrum	186 Tage (30.11.1923 – 03.06.1924)
Wilhelm Marx	Zentrum	226 Tage (03.06.1924 – 15.01.1925)
Hans Luther	parteilos	370 Tage (15.01.1925 – 20.01.1926)
Hans Luther	parteilos	117 Tage (20.01.1926 – 17.05.1926)
Wilhelm Marx	Zentrum	257 Tage (17.05.1926 – 29.01.1927)
Wilhelm Marx	Zentrum	516 Tage (29.01.1927 – 28.06.1928)
Hermann Müller	SPD	637 Tage (28.06.1928 – 27.03.1930)
Heinrich Brüning	Zentrum	558 Tage (30.03.1930 – 09.10.1931)
Heinrich Brüning	Zentrum	234 Tage (09.10.1931 – 30.05.1932)
Franz von Papen	parteilos	185 Tage (01.06.1932 – 03.12.1932)
Kurt von Schleicher	parteilos	58 Tage (03.12.1932 – 30.01.1933)
Adolf Hitler	NSDAP	ab 30. Januar 1933

Tab. 1

Reichskanzler in der Weimarer Republik

NS-Herrschaft und damit von innenpolitischem Terror, dem Zweiten Weltkrieg mit seinen Millionen Opfern und dem singulären Verbrechen des Holocaust.

Als sich einige Jahre nach dem Ende des »Dritten Reiches« deutsche Politikerinnen und Politiker zusammentaten, um einen erneuten Demokratieversuch zu wagen, standen sie unter dem Eindruck des Untergangs der ersten Demokratie. Sie knüpften positiv an die Weimarer Erfahrungen an, versuchten aber zugleich auch bestimmte unterstellte Strukturfehler auszuschließen. Dabei bedienten sie sich mitunter älterer demokratischer Traditionen, z. B. Elementen aus der Paulskirchenverfassung von 1849.

Hintergrund

Paulskirchenverfassung

In Folge der revolutionären Unruhen von 1848 trat in der Paulskirche in Frankfurt am Main eine vom Volk gewählte Nationalversammlung zusammen. Sie legte im März 1849 eine Verfassung vor, die einen deutschen Bundesstaat begründen sollte. Allerdings trat die Frankfurter Reichsverfassung

aufgrund des Widerstands der deutschen Fürsten nie in Kraft. In ihr enthalten war ein Grundrechtekatalog, der als Vorlage für die Erwähnung der Grundrechte im Grundgesetz diente. Auch das »Bundesratsmodell« ([→ Kapitel 10](#)) hat seine Wurzeln in der Paulskirchenverfassung.

»Bonn ist nicht Weimar« Nach einigen Jahren der Bewährung des Grundgesetzes erschien 1956 ein Buch des Journalisten Fritz René Allemann mit dem Titel »Bonn ist nicht Weimar«. »Bonn«, der Parlaments- und Regierungssitz bis 1999, stand für den gelungenen Versuch, dem Schicksal der ersten Republik zu entgehen. Jedenfalls spricht vieles dafür, dass sowohl die Konstruktion des Grundgesetzes, aber auch die politische Kultur der »Bonner« und nun »Berliner« Republik wesentlich bessere Voraussetzungen für eine stabile Demokratie bieten als seinerzeit »Weimar«.

1.2 | Die Gründung der Bundesrepublik - Druck von außen und von innen

In welchem situativen Zusammenhang entstand die bundesrepublikanische Verfassung und inwiefern spiegelt sich der zeitliche Kontext im Ergebnis wider? Das Grundgesetz wurde 1949 unterzeichnet und trat noch im selben Jahr in Kraft. Zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Gründung der Bundesrepublik lagen somit vier Jahre – vier Jahre, in denen bereits zahlreiche Vorentscheidungen getroffen wurden. In diesem Zeitraum stellte man die Weichen, die der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland den Weg bereiteten.

1.2.1 | Rahmenbedingungen

Unter anderem folgende Faktoren trugen zur Gründung der zweiten deutschen Demokratie bei oder prägten sie entscheidend:

- das Besatzungsregime und der Kalte Krieg,
- die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges,
- die Entnazifizierung,
- die Entstehung politischer Systeme auf Länderebene,
- die Wieder- oder Neuformierung der Parteien.

Das Besatzungsregime und der Kalte Krieg

| 1.2.1.1

Nach dem Zweiten Weltkrieg übernahmen die Alliierten, die Siegermächte, das Kommando in Deutschland. Die Souveränität Deutschlands wurde aufgehoben. Die »Großen Drei« (Churchill, Roosevelt, Stalin) teilten auf der Konferenz von Jalta (Februar 1945) Deutschland in Besatzungszonen und Berlin in Sektoren ein und planten, die Gebiete östlich von Oder und Neiße unter polnische bzw. sowjetische Administration zu stellen. Zwar hatte man eine einheitliche oder zumindest koordinierte Verwaltung der Besatzungszonen in Erwägung gezogen; in diesem Sinne wurde auf der Potsdamer Konferenz (17. Juli bis 2. August 1945), an der erstmals auch Frankreich teilnahm, ein »Alliiertes Kontrollrat« eingerichtet. Schon bald aber kam es zu Konflikten zwischen den vier ehemaligen Kriegsverbündeten, insbesondere zwischen der Sowjetunion auf der einen Seite und den USA, Großbritannien und Frankreich auf der anderen Seite. Im Winter und Frühjahr 1948 stellte sich deutlich heraus, dass es keine gemeinsame Deutschlandpolitik aller vier ehemaligen Kriegspartner mehr geben würde. Die westdeutschen Besatzungszonen wuchsen immer enger zusammen, wurden ökonomisch gestärkt und mit der D-Mark als neuer gemeinsamer Währung ausgestattet. Die Entwicklung der vierten, der sowjetisch besetzten Zone, koppelte sich sowohl wirtschaftlich als auch politisch von dem langsam entstehenden Weststaat ab. Die deutsche Teilung wurde zementiert. Die Besatzungsmächte waren an einer Konsolidierung ihrer Zonen sehr interessiert, da sich herauskristallisierte, dass mitten durch Deutschland eine neue globale Trennlinie verlaufen sollte: die zwischen »Ost« und »West«. Beginnend 1946 hatte sich eine neue bipolare Weltordnung entwickelt, die bis Ende der achtziger Jahre einigermaßen stabil bleiben sollte. Von dem »Eisernen Vorhang« (Winston Churchill) war die Rede, der sich quer durch Europa zog. Die USA und die Sowjetunion steckten ihre Territorien ab und sammelten Verbündete (und Satellitenstaaten) um sich. Deutschland geriet zwischen die Blöcke und wurde dabei geteilt.

Zementierung der deutschen Teilung

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges

| 1.2.1.2

Der Zweite Weltkrieg hatte verheerende Folgen für die beteiligten Staaten. Auch in Deutschland lagen die Infrastruktur sowie die industrielle Produktion am Boden, Millionen Soldaten waren im Kampf gefallen oder befanden sich in Kriegsgefangenschaft. Wohnraum war in erheblichem Umfang insbesondere in den großen Städten zerstört worden. Es kam (vor allem in der sowjetisch besetzten Zone) zur großflächigen Demontage der industriellen Anlagen. Ein Wiederaufbau Deutschlands war ohne ausländische Unterstützung nicht denkbar. Gelder für die Wiederherstellung der wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen in Europa wurden im Rahmen des Marshall-Fonds von der

Wiederaufbau mit ausländischer Unterstützung

US-amerikanischen Regierung bereitgestellt. Der sowjetische Einflussbereich lehnte die auch ihm angebotene US-Hilfe ab. Ziel der (west-)deutschen Politiker war es nicht zuletzt, einen stabilen Rahmen zu schaffen, der die Versorgung der Bevölkerung und den Wiederaufbau erleichtern sollte. Die ohnehin schwierige Lage verschärfte sich noch durch die vielen nach Westen strömenden Vertriebenen aus den ehemals deutschen Ostgebieten.

1.2.1.3 | Die Entnazifizierung

In einer Zielsetzung waren sich die Alliierten frühzeitig einig geworden: Deutschland sollte vom Nationalsozialismus »gesäubert«, die nationalsozialistische Partei aufgelöst werden. Allerdings fiel die konkrete Entnazifizierungspolitik von Besatzungszone zu Besatzungszone unterschiedlich aus. Besonders radikale »Säuberungsmaßnahmen« fanden in der sowjetisch besetzten Zone statt. In den westlichen Zonen setzten sich nach einer Phase unterschiedlicher Vorgehensweisen die US-amerikanischen Standards durch. Dabei wurden verschiedene Grade der Verbundenheit mit dem NS-Regime definiert. Später bemängelte man, dass ein Teil der Funktionseleiten aus dem Nationalsozialismus in der Bundesrepublik wieder in Ämter gekommen sei. Die Entnazifizierung sei nicht immer völlig konsequent durchgeführt worden.

Wortlaut

Gesetz Nr. 104 zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus, vom 5. März 1946 – Auszüge

Artikel 1

»(1) Zur Befreiung unseres Volkes von Nationalsozialismus und Militarismus und zur Sicherung dauernder Grundlagen eines deutschen demokratischen Staatslebens im Frieden mit der Welt werden alle, die die nationalsozialistische Gewaltherrschaft aktiv unterstützt oder sich durch Verstöße gegen die Grundsätze der Gerechtigkeit und Menschlichkeit oder durch eigensüchtige Ausnutzung der dadurch geschaffenen Zustände verantwortlich gemacht haben, von der Einflußnahme auf das öffentliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben ausgeschlossen und zur Wiedergutmachung verpflichtet. [...]

Artikel 2

(1) Die Beurteilung des Einzelnen erfolgt in gerechter Abwägung der individuellen Verantwortlichkeit und der tatsächlichen Gesamthaltung; darnach wird in wohlervogener Abstufung das Maß der Sühneleistung und der Ausschaltung aus der Teilnahme am öffentlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben des Volkes bestimmt mit dem Ziel, den Einfluß nationalsozialistischer und militaristischer Haltung und Ideen auf die Dauer zu beseitigen.

(2) Äußere Merkmale wie die Zugehörigkeit zur NSDAP, einer ihrer Gliederungen oder einer sonstigen Organisation sind nach diesem Gesetz für sich allein nicht entscheidend für den Grad der Verantwortlichkeit. Sie können zwar wichtige Beweise für die Gesamthaltung sein, können aber durch Gegenbeweise ganz oder teilweise entkräftet werden. Umgekehrt ist die Nichtzugehörigkeit für sich allein nicht entscheidend für den Ausschluß der Verantwortlichkeit.«

Quelle: www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg-baden/befreiungsgesetz46.htm

Die Entstehung politischer Systeme auf Länderebene

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden auf deutschem Boden Verwaltungseinheiten auf regionaler Ebene. In den Besatzungszonen wurden die Länder gegründet. Die ersten Landesverfassungen traten bereits im Dezember 1946 in Kraft. Beim Zuschnitt der Länder schloss man zum Teil an Gebietstraditionen an, zum Teil kam es zu Neubildungen. »Preußen« – darin waren sich die Alliierten einig – sollte als territoriale und politische Größe zerschlagen werden. In den neu gegründeten Ländern entstanden politische Systeme mit demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen, allerdings noch unter der strengen Daueraufsicht der Alliierten und mit wenig Souveränität. Aber es bildete sich politisches Führungspersonal heraus, aus dessen Kreis später die deutschen Politiker:innen kamen, die den Prozess der Staatenbildung mitgestalten sollten.

1.2.1.4

Länderneugründung

Die Wieder- oder Neuformierung der Parteien

Das nationalsozialistische Regime hatte die Parteivielfalt der Weimarer Republik durch Gleichschaltung aufgehoben. 1945 war für die deutschen Parteien aber dennoch keine »Stunde Null« (außer auf Dauer für die NSDAP, die verboten wurde), denn nun galt es für die deutschen Politiker:innen, an Parteitraditionen anzuknüpfen (SPD, KPD) respektive auf der Grundlage der Weimarer Republik etwas Neues zu schaffen (CDU, FDP). 1946 sind in den westlichen Besatzungszonen die ersten Parteien wieder zugelassen worden. Räume für Parteipolitik boten in erster Linie die politischen Systeme der Länder. In den Landesparlamenten, den Landtagen, saßen Vertreter:innen der Parteien. Die Landesregierungen waren Parteiregierungen und die Ministerpräsidenten zentrale Figuren in ihren jeweiligen Parteien. Mit den Vertretern der Länder waren somit »Parteifunktionäre« an der Entstehung der bundesdeutschen Demokratie beteiligt – also Personen, die ihre jeweilige Perspektive, ihre Weltanschauungen und Strategien mit in die Diskussionen über die Verfassung des neuen deutschen Weststaates einbrachten.

1.2.1.5

Prägende
Parteipolitiker

1.2.2 | Der Pfad zum Grundgesetz

»Londoner
Empfehlungen«

Der Weg zum Grundgesetz wurde nicht zuletzt durch die Konflikte zwischen den ehemaligen Alliierten geebnet. Die Unmöglichkeit, ein gemeinsames Konzept für alle vier Besatzungszonen zu entwickeln, sowie der Wunsch, den eigenen »Vorposten« im Kalten Krieg zu stärken, führten zur westdeutschen Teilstaatslösung. Im Juni 1948 waren in der britischen Hauptstadt die ersten Weichen gestellt worden: Eine Sechs-Mächte-Konferenz (USA, Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten) verabschiedete die »Londoner Empfehlungen«. Die »Empfehlungen« sahen unter anderem eine internationale Kontrollbehörde für die Ruhr sowie den Aufbau einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung in den westlichen Besatzungszonen vor. Die Vorschläge liefen letzten Endes auf die Gründung eines Staates hinaus.

Zeitleiste

Marksteine auf dem Weg zur Bundesrepublik

Januar 1947	Gründung der Bizone (Zusammenlegung der britischen und US-amerikanischen Zonen)
23. Februar–2. Juni 1948	Londoner Sechs-Mächte-Konferenz, »Londoner Empfehlungen«
1. Juli 1948	Übergabe der »Frankfurter Dokumente«
8.–10. Juli 1948	»Rittersturz«-Konferenz der westdeutschen Ministerpräsidenten
10.–23. August 1948	Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee
1. September 1948–8. Mai 1949	Parlamentarischer Rat in Bonn

»Frankfurter
Dokumente«

Die »Londoner Empfehlungen« flossen in die »Frankfurter Dokumente« ein, die den Ministerpräsidenten der elf Länder in den westlichen Besatzungszonen von den Militärgouverneuren im Juli 1948 überreicht wurden. Die Dokumente beinhalteten die Aufforderung an die Regierungschefs der westdeutschen Länder, eine »verfassungsgebende Versammlung« einzuberufen mit dem Ziel, eine staatliche Struktur in den westlichen Zonen zu schaffen. Die Dokumente machten die Vorgabe, dass es sich um eine Regierungsform »des föderalistischen Typs« handeln sollte, die »die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten« enthalten soll. Die Militärgouverneure behielten sich vor, bei Missfallen den vorgelegten Verfassungsentwurf abzulehnen. Das Notstandsrecht verblieb bei den Besatzungsmächten und be-