4

Politisches System

Es wurde ein Erfolgsmodell und ein Exportschlager: Das Grundgesetz brachte nach dem Zweiten Weltkrieg Freiheit und Stabilität – wenn auch zunächst nur für die Deutschen im Westen des bis 1990 geteilten Landes.

Der Vorrang der Grundrechte, die Festschreibung der Prinzipien des demokratischen und sozialen Bundesstaats sowie die Etablierung eines höchsten Gerichts, das über die Einhaltung der Verfassung wacht, sind die Grundpfeiler der deutschen Demokratie.

Symbol für offene Einblicke: Die Kuppel über dem Reichstagsgebäude

Staat, Recht, Bürger in der Demokratie

Von Jürgen Hartmann

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland verkörpert das zweite demokratische System in der deutschen Geschichte. Im **Parlamentarischen Rat** zogen die Gründungsmütter und -väter der Bundesrepublik in ihrer neuen Verfassung, dem Grundgesetz, die Lehren aus dem Scheitern der ersten Demokratie, der Weimarer Republik, und der nationalsozialistischen Diktatur. Die Bundesrepublik Deutschland war ein Kind des Krieges. Und die Demokratie sollte 1949 zunächst nur im westlichen Teil des in zwei Staaten gespaltenen Deutschlands Fuß fassen. Doch das zunächst als Provisorium konzipierte Grundgesetz hielt am Ziel der Wiedervereinigung „in freier Selbstbestimmung“ fest.

Die zweite deutsche Demokratie erwies sich als Erfolg. Für diesen Erfolg gab es viele Gründe: Die Wertschätzung der freiheitlichen Lebensweise nach der Diktatur und das Streben nach Akzeptanz durch die demokratischen Nachbarn gehörten dazu. Aber auch das Grundgesetz hat seinen Anteil an diesem Erfolg. Als die Teilung Deutschlands nach über 40 Jahren zu Ende ging, wurde das Grundgesetz 1990 zur Verfassung des vereinigten Deutschlands.

Das Grundgesetz

Das **Grundgesetz** bindet die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Staatsverwaltung an Recht und Gesetz. Besondere Bedeutung besitzt der Artikel 1 des Grundgesetzes. Er postuliert als höchstes Gut der Verfassungsordnung die Respektierung der Menschenwürde: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Die wei-

Parlamentarischer Rat
Die verfassungsberatende Versammlung tagte erstmals am 1. September 1948. Sie bestand aus 65 von den elf westdeutschen Landtagen gewählten Abgeordneten. Zuvor hatte ein Ausschuss aus Sachverständigen auf der Insel Herrenchiemsee in Bayern die Diskussionsgrundlage für die Beratungen geschaffen.

Grundgesetz
Nach seiner Verabschiedung durch den Parlamentarischen Rat trat das Grundgesetz am 23. Mai 1949 in Kraft. Es ist die rechtliche und politische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Besondere Bedeutung haben die im Grundgesetz verankerten Grundrechte.

Das Bundeswappen: Schwarzer Adler, rot bewehrt auf goldgelbem Grund

teren Grundrechte garantieren unter anderem die Freiheit des Handelns im Rahmen der Gesetze, die Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz, die Presse- und Medienfreiheit, die Vereinigungsfreiheit sowie den Schutz der Familie.

Mit der Feststellung, dass das Volk die Herrschaft durch besondere Organe ausübt, schreibt das Grundgesetz die Herrschaftsform der repräsentativen Demokratie fest. Darüber hinaus bestimmt es Deutschland als Rechtsstaat: Alles Handeln staatlicher Behörden unterliegt der richterlichen Kontrolle. Ein weiteres Verfassungsprinzip ist der **Bundesstaat**, das heißt die Aufteilung der Herrschaftsgewalt auf eine Reihe von Gliedstaaten und auf den Zentralstaat. Schließlich definiert das Grundgesetz Deutschland als einen Sozialstaat. Der **Sozialstaat** verlangt, dass die Politik Vorkehrungen trifft, um den Menschen auch bei Erwerbslosigkeit, Behinderung, Krankheit und im Alter ein menschenwürdiges materielles Auskommen zu gewährleisten. Eine Besonderheit des Grundgesetzes ist der so genannte „Ewigkeitscharakter" dieser tragenden Verfassungsgrundsätze. Die Grundrechte, die demokratische Herrschaftsform, der Bundesstaat und der Sozialstaat dürfen auch durch spätere Änderungen des Grundgesetzes oder durch eine komplett neue Verfassung nicht angetastet werden.

Bundesstaat
Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus 16 Bundesländern. Die Staatsgewalt ist zwischen dem Gesamtstaat, dem Bund, und den Bundesländern aufgeteilt. Diese verfügen über eigenständige, wenn auch beschränkte Staatsgewalt.

Sozialstaat
Der Sozialstaat kann in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken. 1883 wurden die Gesetze zur Krankenversicherung, 1884 zur Unfallversicherung, 1889 zur Invaliditäts- und Altersversicherung erlassen. Während damals nur ein Zehntel der Bevölkerung durch diese Versicherungen geschützt war, sind es heute rund 90 Prozent.

Die politischen Parteien

Die politischen Parteien haben nach dem Grundgesetz die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Aufstellung von Kandidaten für politische Funktionen und die Organisation von Wahlkämpfen gewinnen dadurch den Rang einer Verfassungsaufgabe. Aus diesem Grunde erhalten die Parteien vom Staat einen Ausgleich für die im Wahlkampf entstehenden Kosten. Die in Deutschland erstmals praktizierte **Wahlkampfkostenerstattung** ist heute in den meisten Demokratien gebräuchlich. Der Aufbau der politischen Parteien muss nach dem Grundgesetz demokratischen Grundsätzen folgen (Mitgliederdemokratie). Es wird von ihnen erwartet, dass sie sich zum demokratischen Staat bekennen.

Parteien, deren demokratische Gesinnung in Zweifel steht, können auf Antrag der Bundesregierung verboten werden. Sie müssen aber nicht verboten werden. Hält die Bundesregierung ein Verbot für angebracht, weil solche Parteien eine Gefahr für das demokratische System darstellen, so kann sie lediglich einen Verbotsantrag stellen. Das Verbot selbst darf ausschließlich vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. So wird verhindert, dass die regierenden Parteien eine Partei verbieten, die ihnen im politi-

Wahlkampfkostenerstattung
Sie ist Teil der Parteienfinanzierung, die aus Beiträgen der Parteimitglieder, Einnahmen aus Parteivermögen, aus Spenden und staatlichen Zuschüssen besteht. Die Parteien erhalten eine staatliche Wahlkampfkostenpauschale, die sich bemisst an der Zahl ihrer Wählerstimmen und am Umfang der erhaltenen Beiträge und Spenden.

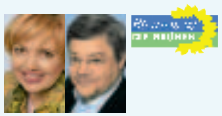
Im Deutschen Bundestag vertretene Parteien

SPD
Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Vorsitz: **Matthias Platzeck**
Gründung: 1863/1875
Mitglieder: 598 000

CDU
Christlich Demokratische Union Deutschlands
Vorsitz: **Dr. Angela Merkel**
Gründung: 1945
1950 auf Bundesebene
Mitglieder: 580 000

CSU
Christlich-Soziale Union in Bayern
Vorsitz: **Dr. Edmund Stoiber**
Gründung: 1945
Mitglieder: 173 000

FDP
Freie Demokratische Partei
Vorsitz: **Dr. Guido Westerwelle**
Gründung: 1948
Mitglieder: 65 000



Die Grünen
Bündnis 90/Die Grünen
Vorsitz: **Claudia Roth, Reinhard Bütikofer**
Gründung: 1980
Mitglieder: 45 000

Die Linke
Die Linkspartei.PDS
Vorsitz: **Prof. Dr. Lothar Bisky**
Gründung: 1989
Mitglieder: 62 000

Im Bundestag vertretene Parteien: **SPD** und **CDU/CSU** sowie **FDP** sind seit Gründung der Bundesrepublik 1949 im Parlament vertreten. CDU und CSU bilden im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft. Die CSU tritt bei Wahlen in Bayern an, die CDU in allen anderen Ländern. 1984 zogen erstmals **Die Grünen** in den Bundestag ein; nach der deutschen Einheit schlossen sie sich mit dem ostdeutschen Bündnis 90 zusammen. 1990 gelang auch der Nachfolgepartei der Sozialistischen Einheitspartei, SED, der DDR unter dem Namen Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) der Einzug in den Bundestag. Die PDS benannte sich 2005 um in **Die Linkspartei.PDS** und öffnete ihre Listen für Kandidaten der Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit.

Wahlen
Alle vier Jahre stellen sich die Parteien zur Bundestagswahl. Die Wahlbeteiligung ist in Deutschland traditionell hoch und liegt – nach einer Hochphase mit über 90 Prozent in den siebziger Jahren – seit der Wiedervereinigung bei um die 80 Prozent. Bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 beteiligten sich 77,7 Prozent der Wahlberechtigten.

schen Wettbewerb unbequem werden könnte. Die Regierungsparteien ziehen es vor, undemokratische Parteien im regulären politischen Wettbewerb zu bekämpfen. In der Geschichte der Bundesrepublik hat es wenige Verbotsverfahren und noch weniger Parteienverbote gegeben. Das Grundgesetz privilegiert zwar die politischen Parteien. Die Parteien bleiben aber im Kern Ausdrucksformen der Gesellschaft. Sie tragen alle Risiken des Scheiterns bei **Wahlen**, bei der Abwanderung von Mitgliedern und bei der Zerstrittenheit in Personal- und Sachfragen.

Das deutsche Parteiensystem ist überschaubar. Im Bundestag vertreten waren bis 1983 ausschließlich Parteien, die auch schon 1949 mit der ersten Wahl ins Parlament eingezogen waren: die Unionsparteien, die SPD und die FDP. Die Unionsparteien, die zur europäischen Parteienfamilie der christlichen Demokraten gehören, treten überall in Deutschland – mit Ausnahme Bayerns – als Christlich Demokratische Union (CDU) auf. Im Bundesland Bayern verzichtet die CDU auf ein eigenes Auftreten und überlässt das Feld der mit ihr eng verbundenen Christlich-Sozialen Union (CSU). Im Bundestag haben sich die Abgeordneten beider Parteien dauerhaft zu einer **Fraktionsgemeinschaft** zusammengeschlossen.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) ist die zweite große Kraft im deutschen Parteiensystem. Sie gehört zur europäischen Parteienfamilie der Sozialdemokraten und demokratischen Sozialisten. CDU/CSU und SPD gelten als Volksparteien, das heißt, sie haben in der Vergangenheit mit Erfolg einen breiten Querschnitt der **Wählerschaft** umworben. Beide stehen grundsätzlich positiv zum Sozialstaat mit seinen Einkommensgarantien für Alte, Kranke, Behinderte und Erwerbslose. CDU/CSU integrieren eher die Schichten der Selbstständigen, Gewerbetreibenden und Unternehmer, die SPD steht den Gewerkschaften nahe.

Die Freie Demokratische Partei (FDP) gehört zur Familie der liberalen europäischen Parteien. Ihr politisches Credo ist das geringstmögliche Eingreifen des Staates in den Markt. Die FDP ist keine Volkspartei. Sie genießt Rückhalt vor allem in den höheren Einkommens- und Bildungsschichten.

Die auf das Gründungsjahr 1980 zurückgehende Partei Bündnis 90/Die Grünen, kurz als „Grüne“ bezeichnet, war die erste dauerhaft erfolgreiche Neugründung nach 1949. Die Grünen gehören zur europäischen Parteienfamilie der grünen und ökologischen Parteien. Ihr programmatisches Merkmal ist die Kombination der Marktwirtschaft mit den vom Staat zu überwachenden Geboten des Natur- und Umweltschutzes. Auch sie vertreten eher gut verdienende und überdurchschnittlich gebildete Wählerinnen und Wähler.

Mit der Wiedervereinigung betrat die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) die politische Bühne der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist 1989 aus der sozialistischen Staatspartei der früheren Deutschen Demokratischen Republik, der SED, hervorgegangen. Die PDS hat sich zu einer demokratischen Partei gewandelt. Politisch erfolgreich war sie zunächst ausschließlich in den fünf östlichen Ländern der Bundesrepublik, dem ehemaligen Staatgebiet der DDR. Zur Bundestagswahl 2005 kandidierten Mitglieder

Fraktionsgemeinschaft
Mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Bundesland miteinander im Wettbewerb stehen, können eine Fraktion bilden. Nach der Fraktionsstärke bemisst sich auch ihr Anteil an der Zusammensetzung der Ausschüsse und des Ältestenrates.

Wählerschaft
Knapp 62 Millionen Deutsche über 18 Jahre sind aufgerufen, an der Wahl zum Bundestag teilzunehmen. Dabei stellen die mehr als 32 Millionen Frauen die Mehrheit. Bei der Bundestagswahl 2005 waren 2,6 Millionen Erstwähler wahlberechtigt.

Die deutsche Bundesregierung

Am 22. November 2005 hat der Deutsche Bundestag Dr. Angela Merkel (CDU) zur Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland gewählt. Sie führt eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD. Angela Merkel ist die erste Frau an der Spitze einer deutschen Bundesregierung. Vizekanzler und Arbeits- und Sozialminister ist Franz Müntefering (SPD). Der Regierung gehören

fünf Frauen und zehn Männer als Bundesminister an. CDU und CSU stellen als Fraktionsgemeinschaft sechs Minister sowie den Chef des Bundeskanzleramtes. Die SPD ist für acht Ressorts verantwortlich, darunter das Auswärtige Amt, an dessen Spitze Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier steht. Die Bundesregierung hat sich für die 16. Legislaturperiode zum Ziel gesetzt, den Staatshaushalt zu sanieren. Mit einem 25-Milliarden-Euro-Zukunftsfonds soll die Wirtschaft gezielt angekurbelt werden. Investiert werden soll vor allem in die Verkehrsinfrastruktur, in Forschung und Technologie und in die Familienförderung. Ein weiteres Kernthema der Großen Koalition ist der Abbau der Arbeitslosigkeit. Auf der politischen Agenda stehen außerdem die Reform des Föderalismus, eine Steuerreform sowie die Reform der Sozialen Sicherungssysteme.

Das politische System

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer, föderaler und sozialer Rechtsstaat. Diese Prinzipien bilden zusammen mit den Grundrechten den unantastbaren Kern der Verfassung, über dessen Einhaltung das Bundesverfassungsgericht wacht

Schloss Bellevue, Amtssitz des Bundespräsidenten

ernennt

Bundespräsident
Er ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundespräsident hat in erster Linie repräsentative Aufgaben und vertritt die Bundesrepublik nach innen und außen

Bundesregierung
Die Exekutive besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Jeder Minister leitet sein Ressort eigenverantwortlich im Rahmen der Richtlinien

schlägt Minister vor

Bundeskanzler
Er bildet das Kabinett und leitet die Regierung. Er erlässt die Richtlinien der Politik und trägt die Regierungsverantwortung

Bundesverfassungsgericht
Das oberste Gericht besteht aus 16 Richterinnen und Richtern. Sie werden zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen

wählt auf 5 Jahre

wählt

wählt

stellt

Bundestag
Das Parlament ist auf vier Jahre gewählt und setzt sich aus 598 Abgeordneten zusammen. Je nach Wahlergebnis kommen „Überhangmandate" hinzu. Zentrale Aufgaben sind die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung

Bundesversammlung
Sie wählt den Bundespräsidenten und besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und gleich vielen Mitgliedern, die von den Parlamenten der Länder gewählt werden

Bundesrat
Die 69 von den Landesregierungen entsandten Mitglieder sind an der Gesetzgebung beteiligt. Sie vertreten die Länderinteressen beim Bund

stellen

stellen

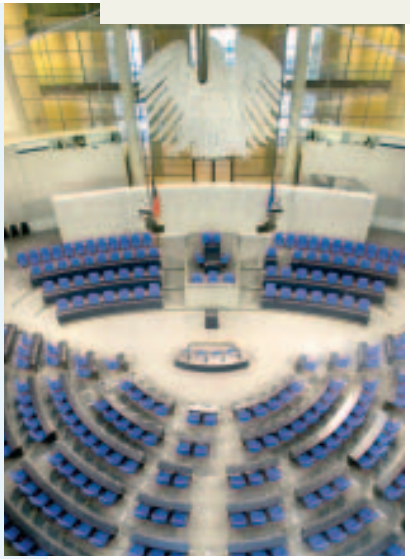
Landesparlamente
Die Abgeordneten werden direkt gewählt, sie erlassen Gesetze und kontrollieren die Regierungen

Landesregierungen
Die Regierungen der Bundesländer bestehen aus den Ministerpräsidenten und den Landesministern. Regierungsbildung und Kompetenzen sind unterschiedlich geregelt

wählt

wählt

Wahlberechtigte Bevölkerung
Wahlberechtigt sind alle Staatsbürger über 18 Jahre. Sie wählen die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl



Der Plenarsaal des Deutschen Bundestags

Die deutschen Bundeskanzler

1. **Konrad Adenauer (CDU)** 1949-1963
2. **Ludwig Erhard (CDU)** 1963-1966
3. **Kurt Georg Kiesinger (CDU)** 1966-1969
4. **Willy Brandt (SPD)** 1969-1974
5. **Helmut Schmidt (SPD)** 1974-1982
6. **Helmut Kohl (CDU)** 1982-1998
7. **Gerhard Schröder (SPD)** 1998-2005
8. **Angela Merkel (CDU)** seit 2005

Die deutschen Bundespräsidenten

1. **Theodor Heuss (FDP)** 1949-1959
2. **Heinrich Lübke (CDU)** 1959-1969
3. **Gustav Heinemann (SPD)** 1969-1974
4. **Walter Scheel (FDP)** 1974-1979
5. **Karl Carstens (CDU)** 1979-1984
6. **Richard v. Weizsäcker (CDU)** 1984-1994
7. **Roman Herzog (CDU)** 1994-1999
8. **Johannes Rau (SPD)** 1999-2004
9. **Horst Köhler (CDU)** seit 2004

Wahlsystem
In Deutschland wird nach einer leicht modifizierten personalisierten Verhältniswahl gewählt. Jeder Wahlberechtigte hat zwei Stimmen zu vergeben. Mit der Erststimme wählt man den Kandidaten einer Partei im Wahlkreis, mit der Zweitstimme die Landesliste einer Partei. Grundlage für die Anzahl der Mandate im Bundestag sind die gültigen Zweitstimmen.

Versammlungsort der Volksvertretung: Der Plenarsaal des Deutschen Bundestags

Sperrklausel
Nur solche Parteien werden bei der Mandatszuteilung im Bundestag berücksichtigt, welche die Hürde von fünf Prozent der Wählerstimmen übersprungen oder mindestens drei Wahlkreismandate erreicht haben.

der neu gegründeten und bislang erst bei einer Landtagswahl angetretenen Partei Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit (WASG) auf der Liste der PDS, die sich in Die Linkspartei.PDS unbenannte. Geplant ist die Gründung einer gemeinsamen Partei.

Das Wahlsystem

Das deutsche **Wahlsystem** macht es für eine einzelne Partei sehr schwierig, allein die Regierung zu bilden. Diese Möglichkeit ergab sich in 56 Jahren erst einmal. Das Parteienbündnis ist der Regelfall. Damit die Wähler wissen, mit welchem Partner die von ihnen gewählte Partei zu regieren gedenkt, beschließen die Parteien Koalitionsaussagen, bevor sie in den Wahlkampf ziehen. Mit der Wahl einer Partei drückt der Bürger also zum einen die Präferenz für ein Parteienbündnis aus, zum anderen bestimmt er damit das Kräfteverhältnis der erwünschten künftigen Regierungspartner.

Der Bundestag

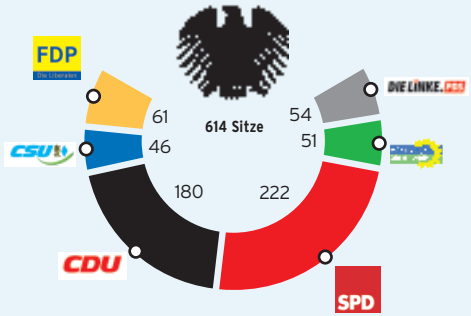
Der Bundestag ist die gewählte Vertretung des deutschen Volkes. In technischer Hinsicht wird die Hälfte der 598 Bundestagsmandate durch die Wahl von Landeslisten der Parteien (Zweitstimmen) zugeteilt und die andere Hälfte durch die Wahl von Personen in 299 Wahlkreisen (Erststimmen). Diese Aufteilung ändert nichts an der Schlüsselstellung der Parteien im Wahlsystem. Nur jene Wahlkreiskandidaten haben Aussichten auf Erfolg, die einer Partei angehören. Die Parteizugehörigkeit der Bundestagsabgeordneten soll die Verteilung der Wählerstimmen widerspiegeln. Um die Mehrheitsbilder aber nicht durch die Präsenz kleiner und kleinster Parteien zu komplizieren, schließt sie eine **Sperrklausel,** die so genannte Fünf-Prozent-Hürde, von der Vertretung im Bundestag aus.

Der Bundestag ist das deutsche Parlament. Seine Abgeordneten organisieren sich in Fraktionen und wählen aus ihrer Mitte einen Präsidenten. Der Bundestag hat die Aufgabe, den Bundeskanzler zu wählen und ihn dann durch Zustimmung zu seiner Politik im Amt zu halten. Der Bundestag kann den Kanzler ablösen, indem er ihm das Vertrauen verweigert. Darin gleicht er anderen Parlamenten. Es macht auch keinen großen Unterschied, dass in Deutschland der Kanzler gewählt, in Großbritannien oder anderen parlamentarischen Demokratien aber vom Staatsoberhaupt ernannt wird. In anderen parlamentarischen Demokratien wird stets ein Parteiführer zum Regierungschef ernannt, der sich auf eine Parlamentsmehrheit stützen kann.

Die zweite große Aufgabe der **Abgeordneten** im Bundestag ist die Gesetzgebung. Seit 1949 sind im Parlament rund 8400 Gesetzesvorlagen eingebracht und mehr als 6000 Gesetze verkündet worden. Überwiegend handelt es sich dabei um Gesetzesänderungen. Die meisten Entwürfe stammen von der Bundesregierung. Ein kleinerer Teil wird aus dem Parlament oder vom Bundesrat eingebracht. Auch hier gleicht der Bundestag den Parlamenten anderer parlamentarischer Demokratien darin, dass er hauptsächlich Gesetze verabschiedet, die von der Bundesregierung vorgeschlagen werden. Der Bundestag verkörpert allerdings weniger den Typ des Debattierparlaments, wie es die britische Parlamentskultur kennzeichnet. Er entspricht eher dem Typ des Arbeitsparlaments.

Abgeordnete
Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Ein Ausschluss oder Austritt aus einer Partei hat daher keine Auswirkungen auf das Mandat. In der Praxis spielt aber die Parteizugehörigkeit die entscheidende Rolle, denn die Abgeordneten einer gleichen Partei schließen sich, sofern sie eine Mindestzahl an Sitzen errungen haben, zu Fraktionen zusammen und prägen dadurch das parlamentarische Geschehen.

Der 16. Deutsche Bundestag



Am 18. September 2005 wurde der 16. Deutsche Bundestag gewählt. Vorausgegangen war der Wahl die Auflösung des Bundestages nach einer gescheiterten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers. In seiner neuen Zusammensetzung gehören dem Parlament fünf Fraktionen an. SPD und die Unionsparteien CDU/CSU stellen die Regierung in einer Großen Koalition. Bundestagspräsident – und damit zweithöchster Repräsentant des Staates – ist der CDU-Abgeordnete Norbert Lammert. 32 Prozent der Abgeordneten sind Frauen.

Fachausschüsse
Die Ausschüsse des Bundestages sind Organe des ganzen Parlaments. In der 16. Legislaturperiode hat das Parlament 22 ständige Ausschüsse eingesetzt. Von der Verfassung vorgeschrieben sind die Einsetzung des Auswärtigen Ausschusses, des EU-Ausschusses, des Verteidigungs- und des Petitionsausschusses. Ihre Aufgabe ist es, die Verhandlungen des Bundestages vorzubereiten. Im Beisein der Regierungs- und der Bundesratsvertreter werden Gesetzentwürfe untersucht und die Gegensätze zwischen Regierung und Opposition, soweit möglich, ausgeglichen.

Das Staatsoberhaupt: Bundespräsident Horst Köhler vertritt Deutschland auch nach außen, wie hier während einer Afrikareise

Die **Fachausschüsse** des Bundestages beraten sehr intensiv und sachkundig über die dem Parlament vorgelegten Gesetzentwürfe. Darin ähnelt die Tätigkeit des Bundestages ein Stück weit dem Zuschnitt des US-amerikanischen Kongresses, der den Prototyp des Arbeitsparlaments bildet.

Die dritte große Aufgabe des Bundestages ist die Kontrolle der Regierungsarbeit. Die in der Öffentlichkeit sichtbare parlamentarische Kontrolle übt die parlamentarische Opposition aus. Der weniger sichtbare, dafür aber nicht weniger wirksame Teil der Kontrollfunktion wird von den Abgeordneten der Regierungsparteien übernommen, die hinter den verschlossenen Türen der Sitzungsräume kritische Fragen an ihre Regierungsvertreter richten.

Der Bundespräsident

Der Bundespräsident repräsentiert die Bundesrepublik Deutschland als Staatsoberhaupt. Er vertritt das Land nach außen und ernennt die Regierungsmitglieder, die Richter und die hohen Beamten. Mit seiner Unterschrift setzt er die Gesetze in Kraft. Er entlässt die Regierung und darf, wie im Sommer 2005 geschehen, das Parlament in Ausnahmefällen vorzeitig auflösen. Ein Vetorecht, wie es der US-amerikanische Präsident oder andere Staatspräsidenten gegen Gesetzesbeschlüsse der parlamentarischen Körperschaften besitzen, gesteht das Grundgesetz dem Bundespräsidenten nicht zu. Der Bundespräsident bestätigt zwar die parlamentarischen Beschlüsse und die Personalvorschläge der Regierung. Aber er prüft nur ihr korrektes Zustandekommen nach den Vorschriften des Grundgesetzes.

Der Bundespräsident übt sein Amt über eine Periode von fünf Jahren aus; er kann für eine weitere Periode wiedergewählt werden. Er wird von der Bundesversammlung gewählt. Diese besteht zum einen aus den Mitgliedern des Bundestages und zum anderen aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Parlamenten der 16 Länder gewählt werden.

Zentrale Koordinierungsstelle der Regierungspolitik: Das Bundeskanzleramt im Berliner Spreebogen

Der Bundeskanzler und die Regierung

Der Bundeskanzler ist das einzige gewählte Mitglied der **Bundesregierung**. Die Verfassung räumt ihm das Recht ein, selbst die Minister als die Leiter der wichtigsten politischen Behörden auszuwählen. Der Kanzler bestimmt ferner die Anzahl der Ministerien und er legt deren Zuständigkeiten fest. Er besitzt die Richtlinienkompetenz. Sie umschreibt das Recht des Kanzlers, verbindlich die Schwerpunkte der Regierungstätigkeit vorzuschreiben. Mit diesen Befugnissen besitzt der Bundeskanzler ein Arsenal von Führungsinstrumenten, das dem Vergleich mit der Regierungsmacht der Präsidenten in präsidialen Demokratien standhält.

Dem Parlamentarischen Rat, der 1949 das Grundgesetz beschloss, stand als Vorbild für den Bundeskanzler das Bild des britischen Premierministers vor Augen. Dieser verfügt über exakt die gleichen Machtmittel wie der Kanzler, doch tatsächlich fällt dessen Macht weit hinter die des britischen Premiers zurück. Im parlamentarischen System Großbritanniens regiert immer nur eine Partei, denn das britische Mehrheitswahlsystem begünstigt die stärkste Partei. Im Bundestag besitzt im Regelfall keine Partei die Mehrheit. Für die Kanzlerwahl ist deshalb üblicherweise eine **Koalition**, das heißt ein Bündnis verschiedener Parteien, erforderlich.

Bundesregierung
Bundeskanzler und Bundesminister bilden die Bundesregierung, das Kabinett. Neben der Richtlinienkompetenz des Kanzlers gilt das Ressortprinzip, nach dem die Minister ihren Bereich im Rahmen dieser Richtlinien eigenständig leiten, sowie das Kollegialprinzip, nach dem die Bundesregierung mit Mehrheitsbeschluss über Streitfragen entscheidet. Die Geschäfte leitet der Kanzler.

Koalitionen
Seit der ersten Bundestagswahl 1949 gab es in Deutschland 21 Koalitionsregierungen. Dauerhafte Bündnisse waren beispielsweise die sozialliberale Koalition aus SPD und FDP von 1969 bis 1982, die Koalition von CDU/CSU und FDP von 1982 bis 1998 und das rot-grüne Bündnis von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998 bis 2005. Zurzeit regiert in Deutschland eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD.

Bundeskanzler
Der Bundeskanzler wird vom Bundestag auf Vorschlag des Bundespräsidenten gewählt. Er schlägt dem Bundespräsidenten die Ernennung und Entlassung der Ministerinnen und Minister vor. Der Bundeskanzler leitet die Bundesregierung nach einer vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung. Er trägt die Regierungsverantwortung gegenüber dem Bundestag und besitzt im Verteidigungsfall die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte.

Der Kanzlerwahl gehen ausführliche Beratungen zwischen den Parteien voraus, die gemeinsam regieren wollen. Hier geht es dann im Einzelnen darum, wie die Ministerien zwischen den Parteien aufgeteilt werden, welche Ministerien beibehalten und welche neu geschaffen werden sollen. Der stärkeren Partei im Regierungsbündnis wird das Recht zugebilligt, den **Bundeskanzler** zu stellen. Des Weiteren verständigen sich die Parteien auf die Vorhaben, die sie in den nächsten Jahren in Angriff nehmen wollen. Die Ergebnisse dieser Koalitionsverhandlungen werden in einem Koalitionsvertrag niedergelegt. Erst nach diesen Schritten wird der Bundeskanzler gewählt. Verhandlungen zwischen den Regierungsparteien bereiten die Entscheidungen der Bundesregierung vor und begleiten sie. Wenn sich der Vorrat an politischen Gemeinsamkeiten noch vor der Wahl eines neuen Bundestages erschöpft, wird die Ablösung des Bundeskanzlers aktuell. Mit der Ablösung des amtierenden Kanzlers durch ein – konstruktives – Misstrauensvotum muss gleichzeitig ein neuer Kanzler gewählt werden. Diese offensive Aufkündigung des parlamentarischen Vertrauens zwingt die im Bundestag vertretenen Parteien, eine neue, arbeitsfähige Regierungsmehrheit zu bilden, bevor sie den Kanzler stürzt. Ein Kanzlersturz ist erst zweimal versucht worden, nur einmal, 1982, gelang er: Dem damaligen Kanzler Helmut Schmidt (SPD) wurde das Misstrauen ausgesprochen und Helmut Kohl (CDU) gewählt.

Eines der meistbesuchten Gebäude in Deutschland: Der Reichstag, Sitz des Deutschen Bundestags

Der Bundeskanzler kann aber auch im Bundestag jederzeit die Vertrauensfrage stellen, um zu prüfen, ob er noch den uneingeschränkten Rückhalt der Regierungsparteien genießt. Verliert der Kanzler diese Vertrauensabstimmung, wenden sich also Teile der Regierungsmehrheit vom Kanzler ab, dann liegt die Entscheidung, ob der Bundestag aufgelöst wird und damit Neuwahlen stattfinden sollen, beim Bundespräsidenten. Der Bundespräsident kann die im Bundestag vertretenen Parteien auch auffordern, die Bildung einer neuen Regierung zu versuchen.

Eine wirkliche Niederlage bei einer Vertrauensabstimmung hat es in der Geschichte der Bundesrepublik nicht gegeben. Dreimal gab es jedoch verabredete Niederlagen: Die Abgeordneten der Regierungsparteien oder die Minister enthielten sich der Stimme, um die Regierung zu Fall zu bringen (1972, 1982, 2005). Dieser Weg wurde beschritten, um die nach der Verfassung sonst nicht mögliche vorzeitige Neuwahl des Bundestages zu veranlassen. Er lässt sich nur mit Zustimmung des Bundespräsidenten beschreiten und ist nicht unumstritten. Bereits 1983 hat das Verfassungsgericht betont, dass es sich um ein bedenkliches, von der Verfassung nicht gewolltes Verfahren handle. 2005 wurde das oberste Gericht ebenfalls angerufen, doch auch hier wiesen die Verfassungsrichter die Klage zweier Abgeordneter zurück.

Das Grundgesetz als Kunstwerk: Installation von Dani Karavan nahe dem Reichstagsgebäude

Der Bundesstaat

Der deutsche Bundesstaat ist ein komplexes Gebilde. Er besteht aus der zentralstaatlichen Ebene des Bundes und 16 Ländern. Das Grundgesetz legt in einer detaillierten Zuständigkeitsordnung fest, welche Angelegenheiten vom Bund und welche von den Ländern wahrgenommen werden. Insofern ähnelt das bundesstaatliche System Deutschlands dem anderer Bundesstaaten. Das öffentliche Leben Deutschlands fußt maßgeblich auf den Bundesgesetzen. Die Bürgerinnen und Bürger hingegen haben es – nach dem **Subsidiaritätsprinzip** – fast ausschließlich mit Landesbehörden oder mit kommunalen Verwaltungen zu tun, die im Auftrag der Länder handeln. Der Grund dafür liegt im Bemühen des Grundgesetzes, die Vorteile des Einheitsstaates mit denen des Bundesstaates zu kombinieren. Die Bürger anderer Staaten begegnen in ihrem Alltag weit häufiger Vertretern der Bundesbehörden.

Das Grundgesetz verlangt die Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Diese Lebensverhältnisse werden wesentlich von der Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmt. Deshalb regeln diesen Bereich hauptsächlich Bundesgesetze. Insoweit ähnelt der deutsche Bundesstaat einem Einheitsstaat. Dennoch kontrollieren die Länder

Subsidiaritätsprinzip
Die Subsidiarität gehört zu den Kerngedanken des Föderalismus. Danach haben Verantwortung und Entscheidungen bei der kleinsten sozialen Gemeinschaft zu liegen, die zur Problembewältigung in der Lage ist – zunächst beim Individuum, dann bei der Familie, den Vereinigungen, den Kommunen, Ländern und dem Gesamtstaat bis hin zur Europäischen Union und den Vereinten Nationen.

Kommunale Selbstverwaltung
Nach dem Grundgesetz haben Städte, Gemeinden und Kreise das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Das Selbstverwaltungsrecht umfasst vor allem den öffentlichen Nahverkehr, den örtlichen Straßenbau, die Versorgung mit Wasser, Gas und Strom, die Abwasserentsorgung und die Städtebauplanung.

Mitwirkung bei der Gesetzgebung: Plenarsitzung des Bundesrats

den Großteil der gesamtstaatlichen Verwaltungskapazität. In der deutschen Verwaltung herrschen also föderalistische Elemente vor. Die Länderverwaltungen führen zum einen, wie es für einen Bundesstaat typisch ist, die jeweiligen Landesgesetze aus. Sie exekutieren darüber hinaus – in durchaus untypischer Weise für bundesstaatliche Systeme – noch die meisten Bundesgesetze. Die Charakterisierung des deutschen Bundesstaates bedient sich deshalb solcher Formulierungen wie „unitarischer" oder „verkappter" Bundesstaat.

Drei gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen die Länder ganz in eigener Regie: die Angelegenheiten der Schulen – weitgehend auch die der Hochschulen –, die innere Sicherheit, darunter die Aufgaben der Polizei, sowie die Ausgestaltung der **kommunalen Selbstverwaltung**. Die Länder finden in den weit gefassten Mitwirkungsrechten des Bundesrates einen Ausgleich für den Vorrang des Bundes in der Gesetzgebung.

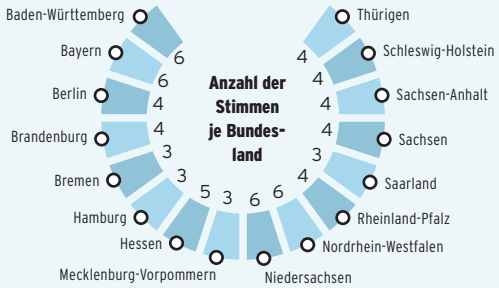
Der Bundesrat

Der Bundesrat ist die Vertretung der Länder, eine Art Zweite Kammer neben dem Bundestag. Er muss jedes Bundesgesetz beraten. Als Länderkammer hat der Bundesrat die gleiche Funktion wie die Zweiten Kammern in anderen Bundesstaaten, die meist als Senat bezeichnet werden. Dem Bundesrat gehören ausschließlich Vertreter der Landesregierungen an. Das Stimmengewicht der Länder trägt in sehr moderater Form der Bevölkerungsstärke Rechnung: Jedes Land hat mindestens drei, die einwohnerstärkeren Länder bis zu sechs Stimmen. Das kleinste Land Bremen zählt 660 000, das größte Land Nordrhein-Westfalen über 18 Millionen Einwohner.

Der Bundesrat wirkt am Zustandekommen der Bundesgesetze mit. Dabei unterscheidet er sich von den Zweiten Kammern anderer Bundesstaaten. Das Grundgesetz sieht zwei Arten von Mitwirkung vor. Bundesgesetze, die den Ländern zusätzliche Verwaltungskosten verursachen oder die an die Stelle bisheriger Landesgesetze treten, unterliegen der Zustimmungspflicht des Bundesrates: Der Bundesrat muss einem Gesetzesbeschluss des Bundestages zustimmen, damit dieser wirksam werden kann. Hier hat der Bundesrat den Status einer mit dem Bundestag gleichberechtigten gesetzgebenden Körperschaft. Gegenwärtig sind mehr als 50 Prozent aller Gesetzesbeschlüsse zustimmungspflichtig.

Bindeglied zwischen Bund und Ländern: Der Bundesrat im ehemaligen Preußischen Herrenhaus im Zentrum von Berlin

Sitzverteilung im Bundesrat



Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland. Er ist an der Gesetzgebung beteiligt und entscheidet so mit über die Politik des Bundes und die Angelegenheiten der Europäischen Union. Seine 69 Mitglieder werden von den 16 Landesregierungen entsandt. Dabei haben die Länder ein abgestuftes Stimmengewicht, das sich an der Einwohnerzahl orientiert. Jedes Land kann seine Stimmen nur einheitlich abgeben. Als Präsident des Bundesrats amtiert für jeweils ein Jahr der Ministerpräsident eines Landes; die Reihenfolge wird durch die Einwohnerzahl der Länder bestimmt.

Gerichtsbarkeit

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Rechtsstaat, der Rechtssicherheit, den Schutz der Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit gewährleistet. Dazu trägt ganz wesentlich das Grundgesetz bei, denn die Rechtsstaatsprinzipien haben Verfassungsrang. Über die Einhaltung dieser Rechte wacht das oberste Gericht, das Bundesverfassungsgericht.
Die Rechtspflege in Deutschland ist in fünf Zweigen organisiert: die ordentliche, die Arbeits-, die Verwaltungs-, die Sozial- sowie die Finanzgerichtsbarkeit. Im Normalfall gibt es drei Instanzen zur Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen. Prozessbeteiligte können das Urteil eines Gerichts anfechten. Dann wird über den Rechtsstreit noch einmal in einer „höheren Instanz" verhandelt und entschieden. Erst die letzte Instanz stellt unanfechtbar fest, was in dem jeweiligen Fall Recht ist, und beendet damit den Prozess.

Die Rechtsprechung ist etwa 21 000 unabhängigen und nur dem Gesetz unterworfenen Berufsrichtern anvertraut, die in der Regel auf Lebenszeit bestellt sind. Sie dürfen grundsätzlich nicht ihres Amtes enthoben werden. Daneben gibt es in Deutschland etwa 5000 Staatsanwälte und mehr als 100 000 Rechtsanwälte.
Nach politischer Stabilität und Rechtssicherheit befragt, geben ausländische Investoren Deutschland den zweiten Platz hinter Großbritannien. Diese Rechtssicherheit zieht ausländische Firmen an und begünstigt Investitionen und unternehmerisches Handeln in Deutschland.

Bundesverfassungsgericht
Es hat seinen Sitz in Karlsruhe und besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern, die je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden. Die Amtszeit beträgt zwölf Jahre. Eine Wiederwahl ist nicht möglich.

Weil die Bundesgesetze grundsätzlich von den Länderverwaltungen ausgeführt werden, bringen die wichtigsten und kostenintensiven Gesetze die Verwaltungshoheit der Länder ins Spiel. Von diesen Zustimmungsgesetzen sind die „Einspruchsgesetze“ zu unterscheiden. Diese kann der Bundesrat zwar ablehnen. Der Bundestag kann den Einspruch aber mit der gleichen Mehrheit wie im Bundesrat – einfache, absolute oder Zweidrittel-Mehrheit – zurückweisen.

Bedenkt man, dass die Tätigkeit des Bundesrates auf den Schultern der 16 Landesregierungen ruht, so wird deutlich, dass die Landesregierungen bedeutende bundespolitische Akteure sind. Diesem Umstand verdanken die Ministerpräsidenten als Regierungschefs der Länder ihre weit über die eigenen Länder hinaus reichende Sichtbarkeit. Mit einer **Föderalismusreform** sollen in den kommenden Jahren die Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu geordnet werden. Im Zuge der Verhandlungen über eine große Koalition einigten sich die Parteien auf eine Neuordnung des Bund-Länder-Verhältnisses.

Das Bundesverfassungsgericht

Das **Bundesverfassungsgericht** ist eine charakteristische Institution der deutschen Nachkriegsdemokratie. Es wurde vom Grundgesetz mit dem Recht ausgestattet, demokratisch korrekt zustande gekommene Gesetzesbeschlüsse außer Kraft zu setzen, wenn es zu der Feststellung gelangt, dass sie gegen das Grundgesetz verstoßen. Das Verfassungsgericht kann nur dann tätig werden, wenn es mit einer Klage befasst wird. Der Kreis der Klageberechtigten umfasst die Bundesorgane Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung oder deren Teile – Abgeordnete oder Fraktionen – sowie Landesregierungen. Das Verfassungsgericht wird im „Verfassungsstreit“ zum Schutz der im Grundgesetz garantierten Gewaltenteilung und des Bundesstaates aktiv. Um auch einer parlamentarischen Minderheit die Anrufung des Verfassungsgerichts zu ermöglichen, genügt ein Drittel der Mitglieder des Bundestages, um Klage gegen eine Rechtsnorm zu erheben („abstrakte Normenkontrollklage“).

Das Grundgesetz legitimiert auch den einzelnen Bürger zur „Verfassungsbeschwerde“, wenn er sich durch das Handeln einer Behörde in seinen Grundrechten verletzt sieht. Schließlich ist jedes deutsche Gericht verpflichtet, mit einer „konkreten Normenkontrollklage“ an das Verfassungsgericht heranzutreten, wenn es ein Gesetz für verfassungswidrig hält. Das Bundesverfassungsgericht hat das Monopol auf die Verfassungsauslegung für die gesamte Gerichtsbarkeit.

Deutschland und Europa

Deutschland teilt mit den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) grundlegende Eigenschaften des politischen Systems. Es besitzt das Regierungssystem der parlamentarischen Demokratie, das heißt, die Regierungspolitik wird vom Regierungschef und seinen Ministern, aber nicht vom Staatsoberhaupt bestimmt. Durch die hohen Standards des Grundgesetzes für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wird bisweilen auch das Bundesverfassungsgericht zu einem europapolitischen Akteur. Das Gericht hat mehrfach verdeutlicht, dass die europäische Rechtsordnung den Kriterien des Grundgesetzes genügen muss, bevor Deutschland politische Gestaltungsrechte an die EU abtritt. Die „Ewigkeitsgarantie“ der tragenden Grundgesetzprinzipien gerät hier in ein gewisses Spannungsverhältnis zum Bekenntnis des Grundgesetzes zur europäischen Integration. ●

Föderalismusreform
Die Reform des Föderalismus soll einer Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern dienen. So soll die Zahl der Bundesgesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen um mindestens ein Drittel reduziert werden. Statt wie derzeit rund 50 Prozent aller Bundesgesetze sollen dann nur noch etwa 40 Prozent zustimmungspflichtig sein. Im Gegenzug sollen die Länder mehr eigene Gestaltungsspielräume erhalten, vor allem in der Bildungspolitik. Der Bund wird künftig nur noch die Hochschulzulassung sowie die Abschlüsse regeln. Im Umweltrecht hingegen soll eine Bundeskompetenz mit Abweichungsmöglichkeiten der Länder begründet werden. Im Jahr 2006 soll zudem geprüft werden, wie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Länder neu geordnet werden können.

Jürgen Hartmann
Professor Dr. Jürgen Hartmann lehrt Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg. Er ist Autor zahlreicher Lehrbücher und Einführungen in die verschiedenen Teilgebiete der Politikwissenschaft.

Das Thema im Internet

www.bundespraesident.de
Die Website informiert über Person und Amt des Bundespräsidenten und veröffentlicht Reden und Interviews (Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch)

www.bundestag.de
Das Internetangebot des Deutschen Bundestags informiert über die Fraktionen, die Abgeordneten und bietet Zugang zu Internet-Übertragungen der Plenardebatten (Deutsch, Englisch, Französisch)

www.bundesrat.de
Tagesordnungen und Parlamentsdrucksachen finden sich auf der Homepage ebenso wie umfangreiche Informationen zur Arbeit des Bundesrats (Deutsch, Englisch, Französisch)

www.bundesverfassungsgericht.de
Neben den allgemeinen Informationen sind auf der Website des Bundesverfassungsgerichts sämtliche Urteile seit 1998 online abrufbar (Deutsch)

www.bundesregierung.de
Das Portal stellt Informationen zu den wichtigsten Politikthemen zur Verfügung (Deutsch, Englisch, Französisch)