

Schriftenreihe Band 10007

Manfred G. Schmidt

Das politische System Deutschlands

Institutionen, Willensbildung und
Politikfelder



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 15 |
| Teil I: Politische Institutionen, Akteure und Willensbildung | 19 |
| Kapitel 1: Die Staatsverfassung der Bundesrepublik Deutschland | 19 |
| 1. Ein langer «Weg nach Westen» | 20 |
| 2. Alte und neue Pfade der Verfassungspolitik | 22 |
| 3. Verfassungspolitische Weichenstellungen | 26 |
| 4. Verfassung und Verfassungswirklichkeit | 32 |
| 5. Strukturen politischer Herrschaft in der Bundesrepublik Deutschland | 41 |
| Kapitel 2: Wahlrecht und Wahlsystem | 44 |
| 1. Wahlberechtigung und Wahlalter | 44 |
| 2. Das Wahlsystem bei Bundestagswahlen | 45 |
| 3. Bewertungen der personalisierten Verhältniswahl | 50 |
| 4. Wahlrechtsreform? | 53 |
| Kapitel 3: Wähler und Wahlverhalten | 56 |
| 1. Die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft | 56 |
| 2. Wahlbeteiligung | 59 |
| 3. Die Stimmenverteilung auf die politischen Parteien | 62 |
| 4. Wählerverhalten: beweglicher als zuvor | 65 |
| 5. Milieubindungen und Parteidentifikation | 75 |
| 6. Bundestags- und Landtagswahlen im Vergleich | 78 |
| Kapitel 4: Politische Parteien und Parteiensystem | 82 |
| 1. Politische Parteien | 83 |

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Bonn 2016

Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2016, 3., überarbeitete, aktualisierte
und erweiterte Auflage 2016

Umschlaggestaltung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und
Design, Düsseldorf

Umschlagmotiv: © Prisma/CSP_maxkrasnov

Satz: Fotosatz Amann, Memmingen

Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen

ISBN 978-3-7425-0007-6

www.bpb.de

| | |
|---|-----|
| 1.1 CDU/CSU | 85 |
| 1.2 SPD | 89 |
| 1.3 FDP | 92 |
| 1.4 Bündnis 90/Die Grünen | 94 |
| 1.5 Die Linke | 96 |
| 1.6 Die AfD | 99 |
| 1.7 Parteimitglieder | 100 |
| 2. Parteiensystem | 100 |
| 2.1 Zahl der Parteien, Fragmentierungsgrad, Dominanz und Oppositionsoptionen | 100 |
| 2.2 Trend zum «polarisierten Pluralismus»? | 101 |
| 2.3 Konfliktlinien | 103 |
| 2.4 Policy-Positionen der Parteien | 104 |
| 2.5 Koalitionen | 108 |
| 2.6 Regierungswechsel | 109 |

Kapitel 5: Intermediäre Organisationen:

| | |
|---|-----|
| Interessenverbände und Massenmedien | 111 |
| 1. Die organisierte Gesellschaft | 111 |
| 2. Herrschaft der Verbände? Die Lehre von den «Großen Vier» | 113 |
| 3. Teils korporatistische, teils pluralistische Staat- verbände-Beziehungen – aber kein «Verbändestaat» | 122 |
| 4. Massenmedien als «Vierte Gewalt»? | 127 |

Kapitel 6: Vom «negativen Parlamentarismus»

| | |
|---|-----|
| zum parlamentarischen Regierungssystem | 134 |
| 1. Ein parlamentarisches Regierungssystem der republikanischen Form – mit Parteidominanz | 134 |
| 2. Die soziale und parteipolitische Zusammensetzung des Deutschen Bundestags | 138 |
| 3. Abstimmungsregeln – Parteienpolitik zwischen Mehrheitsdemokratie und Großer Koalition | 144 |
| 4. Funktionen des Deutschen Bundestages | 148 |
| 4.1 Wahlfunktion | 148 |

| | |
|--|-----|
| 4.2 Gesetzgebung | 150 |
| 4.3 Kontrolle und Opposition | 155 |
| 4.4 Interessenartikulation und Kommunikation | 158 |
| 4.5 Repräsentation und Repräsentationslücken | 160 |
| 5. Das mächtigste Parlament auf dem Kontinent? | 161 |

Kapitel 7: Regieren im «halbsouveränen Staat»:

| | |
|--|-----|
| die Exekutive des Bundes | 167 |
| 1. Die Bundesregierung | 167 |
| 1.1 Amt und Person der Bundeskanzler | 167 |
| 1.2 Eine «Kanzlerdemokratie»? | 172 |
| 2. Der Bundespräsident | 180 |
| 3. Machtressourcen und Machbegrenzungen der Bundesregierung | 186 |
| 3.1 Machtressourcen: Kompetenzen, Staatsfinanzen, Verwaltungsführung | 186 |
| 3.2 Machbegrenzungen – warum Alleingänge für Bundesregierungen schwierig sind | 189 |
| 3.3 Der Staat der vielen Vetospieler und Mitregenten .. | 194 |
| 4. Bildung, Stabilität und Auflösung von Bundesregierungen | 195 |
| 5. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierungen seit 1949 | 197 |

Kapitel 8: Regieren im «halbsouveränen Staat»:

| | |
|--|-----|
| Politik im Bundesstaat | 200 |
| 1. Die Bundesländer | 200 |
| 2. Mitregent und Vetospieler: der Bundesrat | 203 |
| 2.1 Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung | 208 |
| 2.2 Mitwirkung der Länder bei Verwaltung, Wahlen und Krisenmanagement | 212 |
| 3. Der unitarische Bundesstaat | 213 |
| 4. Polyzentrismus, Fragmentierung und Politikverflechtung | 214 |
| 5. Hoher Kooperationsbedarf und Dauerwahlkampf | 217 |
| 6. Sozialstaatsföderalismus | 219 |

und Ländern als überholt oder kritisieren die Schwäche plebiszitärer Elemente. Positivere Wertungen sind allerdings viel häufiger als kritische. Weithin gilt das Grundgesetz als eine Erfolgsgeschichte, als die stabilste und am meisten prägende Verfassung der deutschen Geschichte, und etliche sehen sie als eine der stabilsten Verfassungen moderner Demokratien überhaupt.⁵³ Die große Mehrheit der Beobachter wertet das Grundgesetz als ein insgesamt zuverlässiges, stabiles, kalkulierbares Regelwerk für die Politik, das auf anerkanntswürdigen Leitprinzipien ruht und seine anfänglich ungewisse Legitimität alsbald durch zunehmende Wertschätzung und Akzeptanz wettgemacht hat. Zudem lehrt der Vergleich mit der Weimarer Republik, dass es in der Bundesrepublik bislang nie zum systematischen Versagen der verfassungspolitischen Institutionen und Verfahren gekommen ist. Zwar gab und gibt es Streit über Teile der Verfassung. Heftig umstritten war etwa der Einbau der Wehrverfassung in das Grundgesetz. Hohe Wellen schlug auch der Streit über die Ergänzung des Grundgesetzes durch die «Notstandsverfassung» in den Jahren der ersten Großen Koalition (1966–1969). Und bei der deutschen Einheit stand der Mehrheit von Befürwortern des Grundgesetzes eine Minderheit gegenüber, die eine neue Verfassung verlangte. Außerdem gelten Teile der Verfassung – unter ihnen die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung – als überholungsbedürftig, weil sie die Geschichte des Bundes zu sehr mit denen der Länder verquicken. Beklagt wird auch die Neigung des Gesetzgebers, durch Verfassungsänderungen den Text des Grundgesetzes ungebührend zu verlängern und von einer Fülle kleinteiliger Normierungen von Kompetenz- und Finanzfragen überwuchern zu lassen. Dass das Grundgesetz aber eine hoffnungslos «verstaubte Verfassung» sei, die in der «Konsensfalle» stecke, ist die Meinung einer Minderheit, die vor allem daran Anstoß nimmt, dass das Grundgesetz die Steuerungskompetenz und die faktische Reichweite der Politik zu sehr eingrenze, das Tempo der Politik zu stark drossle und einer anspruchsvollen Reformpolitik zu hohe Barrieren entgegenstelle.⁵⁴

⁵³ Niclauß 2015.

⁵⁴ Darnstädt 2004.

5. Strukturen politischer Herrschaft in der Bundesrepublik Deutschland

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

Das erste ist eine fest verwurzelte Demokratie der besonderen Form. Ihr Kennzeichen ist eine Mischverfassung, die mehrheits- und konkordanzdemokratische Regelsysteme enthält, die durch den grundrechtsbasierten Verfassungsstaat gezeugt wird und die auf Bundesebene auf parlamentarische Repräsentativdemokratie geeicht ist – nicht auf den Typus der «plebiszitären Führerdemokratie»⁵⁵, die Max Weber für die zukünftige Staatsverfassung des Deutschen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg empfohlen hatte.

Zweitens steht die Staatsorganisation der Bundesrepublik im Zeichen von Machtaufteilung und Machtbündigung. Hochgradige vertikale und horizontale Fragmentierung sowie eine vielfältige, tiefreichende Verflechtung von Bund und Ländern sind ihre Schlüsselmerkmale. Das macht aus Deutschland einen polyzentristischen Staat und stattet sein politisches System mit komplexen Konfliktregelmustern aus: Neben Hierarchie (z. B. bindenden Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes) und Mehrheitsprinzip (wie bei Wahlen und Regierungsbildung) spielt das Aushandeln unter Beteiligten mit Vetopositionen eine große Rolle – insbesondere im Bundesländer-Gefüge.⁵⁶

Drittens ist nicht nur der Staat der Bundesrepublik insgesamt «halbsouverän»⁵⁷, aufgrund der vielfältigen Zügelung seiner Staatsgewalten und aufgrund seiner Einbindung in die internationale Politik, sondern auch seine Demokratie. Die eingeschränkte Souveränität ergibt sich vor allem aus den «Brechungen des demokratischen

⁵⁵ Weber 1972: 157, 1988a, 1988c.

⁵⁶ Hierzu bahnbrechend Lehmbruch 2000.

⁵⁷ Katzenstein 1987, 2005, Green/Paterson 2005.

Prinzips»⁵⁸, insbesondere durch unantastbare Verfassungsvorgaben, Verfassungsgerichtsbarkeit, Föderalismus und Delegation von Souveränitätsbefugnissen an inter- und supranationale Organisationen.

Viertens repräsentiert die Bundesrepublik Deutschland keineswegs nur einen Staat mit einflussreichen politischen Parteien oder gar einen «Parteienstaat»⁵⁹, sondern auch ein Gemeinwesen mit überdurchschnittlich vielen «Vetospielern» und «Mitregenten»⁶⁰, das sich obendrein im Dauerwahlkampf befindet und deshalb dazu neigt, mit Politiken zu liebäugeln, die kurzfristig vorzeigbaren Erfolge versprechen.

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

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

Siebtens verkörpert die Bundesrepublik den «Staat der Großen Koalition»⁶¹. Das ist ein Staat, in dem der Parteienwettbewerb, der den Kampf um die Machtverteilung und den Konflikt betont, auf starke Kooperationszwänge stößt. Der Grund ist folgender: Die meisten bedeutenden Gesetzgebungen, insbesondere Verfassungsänderungen und zustimmungspflichtige Gesetze, erfordern die Zustimmung der Zweidrittelmehrheit bzw. der Mehrheit im Bundesrat und im Bundesrat. Gehört die Mehrheit im Bundesrat parteipolitisch zum Lager einer der Oppositionsparteien des Bundestages, kann die Opposition über den Bundesrat mitregieren oder die Gesetzgebung weitgehend blockieren. Insoweit verlangen die meisten

insbesondere wichtigen Gesetzgebungen in Deutschland ein Bündnis zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit und – bei divergierenden Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat – eine formelle oder informelle große Koalition zwischen Regierung und Opposition. Insoweit ist die Bundesrepublik selbst dann ein «Staat der Großen Koalition», wenn im Bund eine kleine Koalition regiert.

⁵⁸ Von Beyme 2004: 48.

⁵⁹ Hennis 1998.

⁶⁰ «Mitregenten» sind *de facto*, wenngleich nicht *de jure*, einflussreiche Mitgestalter der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu einer Politik (im Sinne von «policy»), aber nicht notwendig mit einem Vetorecht ausgestattete Mitspieler wie die konstitutionellen und parteipolitischen «Vetospieler» im Sinne von Tsebelis 2002.

⁶¹ Schmidt 2008.

Kapitel 8 Regieren im «halbsouveränen Staat»: Politik im Bundesstaat

Wer die Bundesrepublik Deutschland politisch führen will, so zeigt das Kapitel 7, muss sich in der Kunst des Regierens in einem «halbsouveränen Staat» üben: Die Handlungsspielräume der Legislative und der Exekutive sind hierzulande eng begrenzt – aufgrund strenger Machtaufteilung und einer großen Zahl an Mitregenten und Vetospielern. Hierbei kommt dem Föderalismus eine besonders wichtige Rolle zu.

Davon zeugt allein schon die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzartikels 79 III. Sie verbietet die Abschaffung oder Gleichschaltung der Länder, wie im rechtstotalitären Staat des Nationalsozialismus geschehen. Dem Artikel 79 III zufolge ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, durch welche «die Gliederung des Bundes in Länder» und «die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (...) berührt werden».

I. Die Bundesländer

Einheitsstaaten wie Frankreich, Großbritannien oder Schweden haben nur eine Regierung. In Deutschland hingegen sind siebzehn Regierungen am Werke: eine im Bund und sechzehn in den Ländern. Jedes Bundesland hat die Attribute der Staatlichkeit: eine eigenständige Regierung mit landeseigener Verwaltung, ein Landesparlament, eine Verfassung und eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit. Allerdings unterliegt jedes Bundesland dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzartikels 28. Ihm zufolge müssen die Landesverfassungen den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Ansonsten aber sind Deutschlands Bundesländer von unterschiedlicher Statur. Zu ihnen gehören Flächen- wie auch Stadtstaaten, kleine und große Länder, wirtschaftsstarke und -schwache Glied-

staaten, CDU- und CSU-geführte Landesregierungen ebenso wie SPD-geführte, Bundesländer mit stärkeren und schwächeren direktdemokratischen Instrumenten sowie Gliedstaaten, die eher mehrheitsdemokratisch oder eher konsensdemokratisch verfasst sind.¹ Bremen ist mit rund 660.000 Einwohnern ein Kleinststaat. Doch Nordrhein-Westfalen mit 17,6 Millionen, Bayern mit 12,6 Millionen und Baden-Württemberg mit 10,6 Millionen sind bevölkerungsstärker als die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben wirtschafts- oder finanzschwachen Ländern mit hohen Arbeitslosenquoten – allen voran die neuen Bundesländer, Berlin und Bremen – existieren strukturstarke Gliedstaaten, vor allem Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Diese drei Länder sind seit Jahr und Tag Geberländer im Länderfinanzausgleich.² Sie führten 2015 zusammen mit Hamburg 9,6 Milliarden Euro an die übrigen, allesamt ausgleichsberechtigten Länder ab.³

Erhebliche Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Ländern gibt es auch noch mehr als zweieinhalb Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung.⁴ Die ostdeutschen Länder haben wirtschaftlich aufgeholt, aber der Abstand zum Westen ist immer noch groß, wie die Wirtschaftsdaten und die größere Abhängigkeit vom Sozialstaat zeigen (Tabelle 6).

Auch in kultureller Hinsicht unterscheiden sich die Bundesländer. In ihren Reihen finden sich überwiegend protestantische Länder, vor allem im Norden Deutschlands, und überwiegend katholische Gliedstaaten wie Bayern und das Saarland. Hinzu kommen konfessionell gemischte Länder, wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, und seit der Wiedervereinigung die ostdeutschen Bundesländer mit einer größtenteils konfessionslosen Bevölkerung.

¹ Vgl. Tabelle 6, ferner Freitag/Vatter 2010, Hildebrandt/Wolf 2016, Kost 2005, Leunig 2007, Turner 2011.

² Bayern war bis 1986 im Länderfinanzausgleich ein Empfängerland und ist seit 1989 (bis auf 1992) ein Geberland.

³ Bundesministerium der Finanzen 2.2.2016: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 2015, Anlage 1.

⁴ Besonders aufschlussreich die Bilanz der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2015.

Markante Unterschiede kennzeichnen zudem die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Buches (Juni 2016) waren SPD-geführte Regierungen (ohne Große Koalitionen) mit 30 Stimmen im Bundesrat vertreten: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. 18 Stimmen entfielen auf Große Koalitionen (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt), 11 Stimmen auf die CDU- oder CSU-geführten Regierungen (ohne Große Koalitionen) in Hessen und Bayern, sechs Stimmen auf das bis Mai 2016 von einer Grün-Rot-Koalition und seither von Grün-Schwarz regierte Baden-Württemberg und vier Stimmen auf eine Koalition von Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Thüringen.

Bündnis 90/die Grünen hatte zwar im 18. Bundestag mit 10 Prozent der Mandate eine schwache Position. Im Bundesrat aber konnte die Partei in der 18. Wahlperiode (2013–2017) dank seiner Präsenz in acht bzw. seit 2016 neun Landesregierungen zusammen mit Brandenburgs rot-roter-Regierung seine Koalitionspartner dazu anhalten, die Stimmen dieser Länder für Stimmenthaltungen im Bundesrat oder für Androhungen von Stimmenthaltungen zu nutzen und somit als Vetospieler aufzutreten.⁵

Die parteipolitische Zusammensetzung von 2016 weicht von der langfristigen Parteifarbung der Landesregierungen ab, wie sich an der letzten Spalte der Tabelle 6 ablesen lässt: Die durchschnittlichen Kabinettsitzanteile der Parteien in den Ländern seit 1949 zeigen im Westen und im Osten Deutschlands eine tendenzielle Nord-Süd-Spaltung an. Die Unionsparteien sind in Süddeutschland sowie in Sachsen und Thüringen die stärksten Regierungsparteien. Die SPD hingegen ist insgesamt die stärkste Regierungspartei im Norden Deutschlands (außer in Schleswig-Holstein), in Nordrhein-Westfalen und in Hessen. In den neuen Ländern ist die SPD in Brandenburg und in Berlin die stärkste Regierungspartei – und mit Abstrichen auch in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

⁵ Infolge der Landtagswahlen von 13.3.2016 wird Baden-Württemberg seit Mai 2016 von Grün-Schwarz regiert, Rheinland-Pfalz von SPD, FDP und Grünen und Sachsen-Anhalt von CDU, SPD und Grünen.

2. Mitregent und Vetospieler: der Bundesrat

Die Bundesländer und die Ministerpräsidenten an ihrer Spitze spielen eine so wichtige politische Rolle, dass die Bundesrepublik Deutschland als «Republik der Landesfürsten»⁶ eingestuft wurde. Ohne die «Landesfürsten», die Ministerpräsidenten der Länder, geht im Beziehungsgeflecht von Bund und Ländern in der Tat wenig. Besonders großen Einfluss erlangen die Länder auf die Bundespolitik durch den Bundesrat, ihre Vertretung auf Bundesebene. Durch den Bundesrat wirkt insbesondere die Exekutive der Länder maßgeblich bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes mit – und seit 1992 sogar in Angelegenheiten der Europäischen Union. Letzteres hatten sich die Länder im Gegenzug zu ihrer Zustimmung zum Vertrag über die Europäische Union erstritten und waren damit erstmals in die bis dahin allein vom Bund regierte Domäne der Außenpolitik eingebrochen.

Der Bundesrat ist weder eine Ständevertretung noch ein Parlament und auch keine zweite Kammer des Parlaments.⁷ Insofern trifft seine Einstufung als «The «Quiet Second Chamber»⁸ nicht zu. Gewiss: Der Bundesrat wirkt eher im Stillen, im Sinne von «quiet politics» anstelle von öffentlichkeitswirksamer, geräuschvoller Politik («noisy politics»)⁹ Doch ist er ein Verfassungsorgan der besonderen Art. Er ist keine Parlamentskammer, sondern eine Kammer der Exekutive, ein bürokratischer Rat, der sich aus Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammensetzt, die mit imperativem Mandat ausgestattet sind und ihre Stimmen en bloc abgeben. In den Bundesrat entsenden die Landesregierungen Vertreter der Exekutive, nicht Vertreter des Volkes wie im Ständerat der Schweiz oder im Senat der Vereinigten Staaten von Amerika. Derzeit beträgt die Gesamtzahl der Stimmen im Bundesrat 69.¹⁰ Die

⁶ Steffani 1997: 56 f. Schneider (2001: 371) hingegen hielt die «Republik des Kanzlers und der Landesfürsten» für die genauere Bezeichnung.

⁷ Riescher/Ruß/Haas 2010.

⁸ Conradt/Langenbach 2013: 228.

⁹ Zur Unterscheidung Culpepper 2011.

¹⁰ Seit dem Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik im Januar 1957 be-

Zahl der Stimmen, die jedes Land im Bundesrat führt, variiert mit der Bevölkerungsgröße der Länder (siehe Tabelle 6) – im weiteren Unterschied zur Schweiz und zu den USA, in denen jeder Gliedstaat mit der gleichen Anzahl von Repräsentanten im Ständerat bzw. im Senat vertreten ist. In Deutschland führt jedes Land im Bundesrat mindestens drei Stimmen, so schreibt es der Grundgesetzartikel 51 II vor. Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen fünf und Gliedstaaten mit mehr als sieben Millionen Einwohnern seit 1990 sechs Stimmen.¹¹ Die hierfür erforderliche Grundgesetzänderung gab den bevölkerungsstärksten Ländern – Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – je eine Stimme mehr und verschaffte ihnen eine Ein-Drittel-Sperrminorität gegen die befürchtete Majorisierung durch die kleineren Länder.

Deutschlands politische Klasse rekrutiert sich fast ausschließlich aus politischen Parteien. Auch deshalb werten viele Beobachter die Bundesrepublik als «Parteienstaat». Folgerichtig zählt für sie der deutsche Bundesstaat als «Parteienbundesstaat»¹². Zu Recht, denn die politischen Parteien spielen in ihm eine herausragende Rolle. Allein deshalb ist die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates von größter Bedeutung. Häufig divergieren die parteipolitischen Mehrheiten im Bundesrat und im Bundestag. So hatten die Regierungen Brandt und Schmidt im Bundesrat keine eigene Mehrheit auf ihrer Seite. Gleiches widerfuhr der Regierung Kohl ab Mai 1990 und – nach kurzer Unterbrechung – von 1991 bis 1998. Besonders ungünstig waren die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat für die rot-grüne Koalition im Bund. Sie verlor schon

kurz nach ihrer Bildung die Mehrheit in der Länderkammer, und zwar durch die Niederlage bei der Landtagswahl in Hessen im Februar 1999. Seit der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt von 2002 bis zum Ende ihrer Amtszeit hatte es die rot-grüne Koalition gar mit einer Bundesratsmehrheit aus CDU- und CSU-dominierten Ländern zu tun. Der Nachfolger von Rot-Grün, die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, hatte ebenfalls ab der Landtagswahl in Hessen im Februar 2009 keine Mehrheit mehr im Bundesrat. Auch die von 2009 bis 2013 amtierende Koalition aus CDU/CSU und FDP fand sich alsbald einer gegnerischen Mehrheit im Bundesrat gegenüber: Mit der Niederlage bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2010 verloren die Unionsparteien und die FDP ihre Mehrheit im Bundesrat. Die 2013 gebildete dritte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD fand im Bundesrat ebenfalls keine gleichfarbige Mehrheit vor.

Auffällig ist zudem die Verteilung der Bundesratsstimmen nach der Finanzkraft der Länder: Im vereinigten Deutschland stellen die finanzschwächeren, beim Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigten Länder eine starke Mehrheit. Sie kontrollieren derzeit 49 von 69 Stimmen – ein in seiner Bedeutung kaum zu unterschätzender Unterschied zur Lage bis Mitte 1990.¹³ Die reicheren Länder können von den finanzschwächeren Gliedstaaten überstimmt werden. Das ist für die ärmeren Länder der entscheidende Hebel, mit dem sie Reformen, die in eine für sie unliebsame Richtung führen könnten, beispielsweise zugunsten eines Wettbewerbsföderalismus, verhindern können.

¹³ Noch Ende Mai 1990 hatten die finanzstarken, ausgleichspflichtigen Länder mit 22 Stimmen eine knappe Mehrheit im Bundesrat – gemessen an den 41 vollberechtigten Stimmen des Bundesrates dieser Tage, also ohne Berlin. Berlin besaß aufgrund des Vorbehaltes der Alliierten bis Mai 1990 kein volles Stimmrecht im Bundesrat und führt erst seit Juni 1990 vier vollberechtigte Stimmen. Zählte man Berlin aufgrund seiner Subventionsabhängigkeit zu den finanzschwächeren Ländern, kippten die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat infolge des vollen Stimmrechts von Berlin im Juni 1990: Nun besaßen die finanzschwächeren Länder eine Mehrheit von 23 zu 22. Der Beitritt der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 verschoß die Gewichte weiter zugunsten der finanzschwächeren Gliedstaaten.

trug die Zahl der Stimmen im Bundesrat 45 und infolge der Wiedervereinigung bis Ende 1995 68. Hessen führt seit 1. Januar 1996 fünf statt vier Stimmen, weil die Zahl seiner Einwohner auf über sechs Millionen stieg. Dadurch erhöhte sich die Gesamtzahl der Bundesratsstimmen auf 69.

¹¹ Siehe Tabelle 6. Bremen ist weit überproportional vertreten, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern sind unterrepräsentiert.

¹² Decker 2011, von Beyme 2010: 373. «Parteienbundesstaat» ist ein in der Weimarer Republik geprägter, ursprünglich pejorativ verwendeter Begriff: Parteien instrumentalisierten und überlagerten das bundesstaatliche Gefüge.

Tabelle 6: Die Bundesländer im Vergleich

Anmerkungen zu Tabelle 6:

- Spalte 1: Ländername.
 Spalte 2: Bruttoinlandsprodukt in Mrd. Euro 2014 (Statistisches Bundesamt 2015a: 336).
 Spalte 3: Bevölkerung in 1000 Einwohner 31.12.2013 (Statistisches Bundesamt 2015a: 26).
 Spalte 4: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro 2014 (Spalten 2 und 3).
 Spalte 5: Arbeitslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen 2014 (Statistisches Bundesamt 2015a: 363).
 Spalte 6: Schätzgröße des Anteils der Bevölkerung, der nach überwiegend Lebensunterhalt 2013 auf Leistungen des Sozialstaats angewiesen ist: Arbeitslosengeld I und II, Rente und sonstige Sozialleistungen. (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015: 68).
 Spalte 7: Katholikenanteil an der Bevölkerung 2014. (Deutsche Bischofskonferenz, <http://www.dbk.de/zahlen-fakten/kirchliche-statistik>, Zugriff am 17.03.2016).
 Spalte 8: Stimmen im Bundesrat 2016.
 Spalte 9: Zähler im horizontalen Länderfinanzausgleich (LFA) 2015. Wird zusätzlich der Finanzausgleich durch den Umsatzsteuerausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt, zählt auch Nordrhein-Westfalen zu den Geberländern (FAZ Nr. 69, 22.3.2016: 17).
 Spalte 10: Aufgrund der Landtagswahlen vom 13.3.2016 wurden die im März 2016 regierenden Koalitionen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt von «Grün-Schwarz» (BW), SPD, FDP und Grüne (RP) und CDU, SPD und Grüne (S-A) abgelöst.
 Spalte 11: Kabinettsitzanteile der Parteien auf Tagesbasis vom 1.1.1949 bis 31.12.2015 außer Baden-Württemberg (ab 1.1.1953), Berlin (ab 1.1.1952, ab 3.10.1990 West- und Ost-Berlin), Brandenburg (ab 1.1.1991), Mecklenburg-Vorpommern (ab 1.1.1991), Saarland (ab 1.1.1957), Sachsen (ab 1.1.1991), Sachsen-Anhalt (ab 1.1.1991), Thüringen (ab 1.1.1991) und die Bundesrepublik (ab 15.9.1949). Eigenberechnungen des Verfassers.

| Bundesland | BIP 2014 | Einwohnerzahl Ende 2013 | Wirtschaftskraft 2014 | Arbeitslosenquote 2014 | Abhängigkeit vom Sozialstaat | Katholikenanteil 2014 | Stimmen im Bundesrat | Zähler im LFA 2015 | Regierungsparteien Mitte Mai 2016 | Stärkste Regierungspartei 1949–2015 |
|------------------------|----------|-------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Baden-Württemberg | 438,3 | 10 631 | 41 228 | 4,0 | 25,8 | 35,3 | 6 | Ja | Grüne + CDU | CDU (69,3) |
| Bayern | 521,9 | 12 604 | 41 407 | 3,8 | 25,9 | 52,1 | 6 | Ja | CSU | CSU (88,4) |
| Berlin | 117,3 | 3373 | 34 756 | 11,1 | 37,7 | 9,6 | 4 | Nein | CDU + SPD | SPD (55,0) |
| Brandenburg | 61,9 | 2450 | 23 265 | 9,4 | 36,7 | 3,3 | 4 | Nein | SPD + Die Linke | SPD (63,2) |
| Bremen | 30,2 | 637 | 45 967 | 10,9 | 35,4 | 11,9 | 3 | Nein | SPD + Grüne | SPD (71,4) |
| Hamburg | 103,1 | 1746 | 59 949 | 7,6 | 29,2 | 10,8 | 3 | Ja | SPD | SPD (67,2) |
| Hessen | 230,5 | 6045 | 41 439 | 5,7 | 28,6 | 23,8 | 5 | Ja | CDU + Grüne | SPD (57,6) |
| Mecklenburg-Vorpommern | 38,5 | 1600 | 24 063 | 11,2 | 39,9 | 3,4 | 3 | Nein | SPD + CDU | SPD (46,4) |
| Niedersachsen | 253,6 | 7791 | 32 550 | 6,5 | 28,7 | 17,4 | 6 | Nein | SPD + Grüne | SPD (43,2) |
| Nordrhein-Westfalen | 624,7 | 17 572 | 35 551 | 8,2 | 30,1 | 40,2 | 6 | Nein | SPD + Grüne | SPD (58,3) |
| Rheinland-Pfalz | 127,6 | 3994 | 31 948 | 5,4 | 28,4 | 43,1 | 4 | Nein | SPD + FDP + Grüne | CDU (52,8) |
| Saarland | 33,5 | 991 | 33 804 | 7,2 | 31,6 | 61,2 | 3 | Nein | CDU + SPD | CDU (60,2) |
| Sachsen | 108,7 | 4046 | 26 866 | 8,8 | 39,8 | 3,7 | 4 | Nein | CDU + SPD | CDU (85,0) |
| Sachsen-Anhalt | 55,6 | 2245 | 24 766 | 10,7 | 40,7 | 3,5 | 4 | Nein | CDU + SPD + Grüne | SPD (42,4) |
| Schleswig-Holstein | 84,0 | 2816 | 29 830 | 6,8 | 31,9 | 5,9 | 4 | Nein | SPD + Grüne + SSW | CDU (51,0) |
| Thüringen | 54,3 | 2161 | 25 127 | 7,8 | 38,2 | 7,8 | 4 | Nein | Die Linke + SPD + Grüne | CDU (72,2) |
| Deutschland (Bund) | 2904 | 80 767 | 35 953 | 6,7 | 30,4 | 29,5 | 69 | - | CDU/CSU + SPD | CDU/CSU (50,5) |

2.1 Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung

Divergierende Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag sind folgenreich: Die Bundestagsopposition kann nämlich im Verein mit der Bundesratsmehrheit an Vorhaben der Bundesregierung mitregieren, wenn sie die Länderrregierungen ihrer parteipolitischen Färbung auf ihre Seite bringt und die Bundesregierung kompromissbereit ist. Doch auch die Blockade der Gesetzgebung durch die Bundesratsmehrheit ist unter diesen Bedingungen möglich. Deshalb gerät der deutsche Föderalismus des Öfteren in den Ruf eines «Blockadeföderalismus». Zur Ehrenrettung der Beteiligten ist allerdings hinzuzufügen: Blockierungen der Gesetzgebung kommen vor, aber sie sind nicht der Normalfall. Allerdings werden hochwahrscheinliche Blockaden von der gesetzgebenden Mehrheit im Bundestag antizipiert und führen bisweilen zu «faulen Kompromissen». Mitunter türmt die Bundesratsmehrheit aber auch unüberwindbare Hindernisse auf. Ein spektakuläres Beispiel ist die Blockade der Steuerreformvorhaben der Regierung Kohl, die die SPD-Opposition unter ihrem damaligen Parteivorsitzenden Lafontaine im Bundesrat 1997 herbeiführte.

Die Bundesländer spielen über den Bundesrat in der Bundesgesetzgebung eine sehr wichtige Rolle – eine auch international außergewöhnliche Konstellation. Wie stark der Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitregiert, hängt allerdings davon ab, ob eine Grundgesetzänderung, ein Zustimmungsgesetz oder ein Einpruchsgesetz zu beschließen ist.

Eine Verfassungsänderung erfordert die Zustimmung der größten Oppositionspartei, weil keine der Bundesregierungen im Parlament über eine eigene Zweidrittelmehrheit verfügt. Zudem macht die Zweidrittelmehrheit der Bundesratsstimmen die Länderkammer zu einem Vetospieler, von dessen ausdrücklicher Zustimmung die Verfassungsänderung abhängt.

Auch bei Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat eine Vetoposition. Zustimmungspflichtig sind Bundesgesetze, welche die bundesstaatliche Grundlage der Bundesrepublik Deutschland oder Hoheitsrechte der Länder berühren. Am Anfang der Bundesrepublik waren dies nur rund 40 Prozent der Bundesgesetze. Später stieg

der Anteil auf 50, mitunter auf mehr als 60 Prozent, unter ihnen die meisten der besonders wichtigen Gesetze. Dabei blieb es bis zur Föderalismusreform 2006, die den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich reduzierte.¹⁴ Ein Zustimmungsgesetz erfordert die ausdrückliche Zustimmung der Mehrheit der Stimmen des Bundesrats, andernfalls ist das Gesetz gescheitert. Auch diese Regel macht die Länderkammer zu einem Vetospieler. Doch im Unterschied zur Grundgesetzänderung, die eine Zweidrittelmehrheit verlangt, genügt in diesem Fall die einfache Mehrheit der Bundesratsstimmen.

Handelt es sich nicht um zustimmungspflichtige Gesetze, sondern um Einpruchsgesetze, sind die Mitregierungschancen des Bundesrates geringer. In diesem Falle kann der Bundesrat gegen das vom Bundestag beschlossene Gesetz Einspruch einlegen.¹⁵ Erfolgt der Einspruch nur mit der Mehrheit der Bundesratsstimmen, kann der Bundestag ihn mit der Kanzlermehrheit, der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, zurückweisen. Hat der Bundesrat den Einspruch aber mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, bedarf die Zurückweisung sowohl der Kanzlermehrheit als auch der Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden.¹⁶ Andernfalls ist das Einpruchsgesetz gescheitert.

Diesen Regelungen zufolge würde eine Oppositionspartei, die auf zwei Drittel der Stimmen im Bundesrat zählen kann, eine Mehrheitswaffe führen, mit der sie die gesamte Gesetzgebung der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien vollständig lahmlegen oder die Regierung in allen Gesetzgebungen zur Kooperation zwingen könnte. So weit kam es in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht. Zudem ist es dem Bundestag fast immer gelungen, die Einsprüche des Bundesrates zurückzuweisen, sodass am Ende nur wenige Gesetze wegen eines Einspruchs scheiterten.¹⁷

Gleichwohl herrscht in der Gesetzgebung ein starker Kooperationszwang für Bund und Länder sowie für Regierung und Opposi-

14 Siehe Kapitel 8.7.

15 Das kann wie ein suspensives Veto wirken, wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird, und wie ein absolutes Veto, wenn der Einspruch nicht überstimmt wird.

16 Art. 77 IV Satz 2 Grundgesetz.

17 Feldkamp 2005, 20143.

tion. Die Gesetzgebung in Deutschland erfordert insgesamt ein hohes Maß an Kooperation zwischen der Bundesregierung und der sie tragenden Bundestagsmehrheit einerseits und der Mehrheit im Bundesrat andererseits – vor und nach der Föderalismusreform von 2006.¹⁸ Vor allem verlangen zustimmungspflichtige Gesetze und Verfassungsänderungen die Kooperation zumindest der größten Oppositionspartei mit den Regierungsparteien. Doch je größer die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat ist, auf die die Opposition im Bundestag zählen kann, desto größer sind ihre Veto Chancen und ihre Chance des Mitregierens. Der Gewinner einer Bundestagswahl kann unter diesen Bedingungen nicht «durchregieren», so wie das der Wahlsieger in einem Staat mit einem Einkammerparlament tun kann, wie in Schweden seit 1971. Der Sieger einer Bundestagswahl könnte nur «durchregieren», wenn er eine kooperationswillige parteipolitische Mehrheit seiner Couleur oder ähnlicher Färbung im Bundesrat auf seiner Seite hätte. Doch das kam nicht allzu häufig vor. Zuletzt war diese Konstellation von 1982 bis zur Mitte des Jahres 1990 gegeben, also in der ersten Hälfte der «Ära Kohl»¹⁹, ferner vom Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Herbst 1998 bis zur Regierungsbildung in Hessen nach der Landtagswahl vom 7. Februar 1999, während der zweiten Großen Koalition und in den ersten Monaten der CDU/CSU-FDP Koalition von 2009 bis zur Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl von 2010.²⁰ Doch selbst in diesen Perioden standen die Interessenssätze zwischen Bund und Ländern häufig den Vorhaben der Bundesregierung im Wege.²¹

Die Gesetzgebung in Deutschland zwingt Regierungsparteien und Opposition sowie Bund und Länder zur Kooperation, es sei denn, die Beteiligten nähmen Entscheidungsblockaden in Kauf. Die Kooperation bei zustimmungspflichtigen und bei verfassungsän-

dernden Gesetzen aber setzt Kompromisse in einer großen Koalition von Bund und Ländern und einer Koalition zwischen Regierung und Opposition voraus. Solange die beteiligten Akteure kooperationswillig und -fähig sind, wird der Entscheidungsprozess nicht grundsätzlich gestört, jedoch meist erheblich verlangsamt. Zudem nimmt er konkordanzdemokratische Formen an. Damit rückt die Konfliktregelung durch Verhandeln in den Vordergrund, die quer zur Konfliktregelung durch Mehrheitsentscheid steht.

Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung erstreckt sich auch auf den Vermittlungsausschuss, den gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat nach Artikel 77 II des Grundgesetzes. Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, im Fall des Streites über den Inhalt einer Gesetzgebung zwischen Bundestag und Bundesrat zu vermitteln.

Seit der Einheit Deutschlands besteht der Vermittlungsausschuss aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates. Zuvor waren es jeweils elf. Der Bundestag wählt seine Delegierten für die Dauer einer Legislaturperiode nach dem Stärkeverhältnis seiner Fraktionen. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den einzelnen Landesregierungen entsandt. Sie sind im Unterschied zu den Ländervertretern im Bundesrat nicht an Weisungen gebunden.

Der Vermittlungsausschuss besitzt den Schlüssel für die Auflösung von Blockaden der Gesetzgebung. Deshalb werten ihn manche als den eigentlichen Gesetzgeber. Das ist übertrieben. Doch vor allem bei unterschiedlichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat und einem Kräfte-Patt zwischen den parteipolitischen Lagern entscheiden die im Vermittlungsausschuss gebildeten Koalitionen darüber, ob ein Kompromiss über ein Gesetz gefunden wird, das zwischen Bund und Ländern und zwischen Regierung und Opposition strittig ist. Dabei hat sich der Vermittlungsausschuss regelmäßig als vermittlungsfähig erwiesen.

18 Benz 2008, Scharpf 2009a, Reus/Zohlnhöfer 2015.

19 Wewer 1998.

20 Zur Auslotung konvergierender und divergierender Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat Andersen/Woyke 2013: 794 ff., König/Bräuninger 1997, Leunig 2006, 2007, Schindler 1999, Bd. II: 2437 ff., Sturm 2015.

21 Vgl. z. B. Leunig 2003, Schmidt 2005d: 131 ff., Zohlnhöfer 2001.

2.2 Mitwirkung der Länder bei Verwaltung, Wahlen und Krisenmanagement

Die Gesetzgebung in Deutschland ist unitarisch – bei gesicherter Mitwirkung der Länder. Die Verwaltung hingegen ist größtenteils Sache der Länder. Sie sind zuständig für den Vollzug der eigenen Gesetzgebung und für die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Bundeseigene Verwaltungen existieren nur in wenigen Bereichen. Insbesondere zu nennen sind der Auswärtige Dienst, die Bundeswehr, die Bundespolizei und die Zoll- und Finanzverwaltung. Die Dominanz in der Staatsverwaltung verschafft den Ländern großen Einfluss, und zwar sowohl durch Gestaltung des Gesetzesvollzugs als auch im Vorfeld, vor allem dadurch, dass das Gewicht der Länder und die Expertise ihrer Verwaltungsfachleute oft schon im Stadium der Planung eines Gesetzentwurfs, spätestens bei der Beratung eines Gesetzes im Bundesrat, berücksichtigt werden.

Die Befugnisse des Bundesrates reichen weit über die Gesetzgebung und die Verwaltung hinaus. Die Länderkammer wirkt auch bei der Wahl wichtiger Entscheidungsträger mit, insbesondere bei der Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichtes²² und der Richter der obersten Gerichte des Bundes. Außerdem erstrecken sich die Befugnisse des Bundesrates auf den Personalbereich und die Mitwirkung in Aufsichtsorganen des Bundes, beispielsweise durch die Zustimmung zur Ernennung des Generalbundesanwaltes, die Bestellung der Präsidenten der Landeszentralbanken oder durch Entsendung von Vertretern in den Vorstand und den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit. Allerdings sind die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates bei personalpolitischen Entscheidungen geringer als die des US-amerikanischen Senats, der im Unterschied zum Bundesrat Sonderkontrollrechte wie das Vetorecht bei allen wichtigen Personalentscheidungen besitzt.

Andererseits ist der Bundesrat berechtigt, das mächtige Bundesverfassungsgericht anzurufen, wenn er der begründeten Auffassung ist, dass andere Verfassungsorgane ihn in seinen Rechten oder Pflicht-

²² Vgl. Kapitel 9.

ten verletzt hätten, etwa im Falle eines Streites über die Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes. Anrufungsberechtigt ist der Bundesrat ferner, wenn der Bundespräsident gegen Grundgesetz oder Bundesrecht verstoßen hat oder wenn eine politische Partei als verfassungswidrig erscheint.²³

Bei der Lösung verfassungspolitischer Krisen wirkt der Bundesrat ebenfalls mit. So ist die Länderkammer durch die Notstandsverfassung institutionell und verfahrensmäßig in alle Ausnahmemaßnahmen im Notstandsfall einbezogen. Außerdem gehört der Bundesrat zu den drei Hauptakteuren im Falle des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 des Grundgesetzes. Mit dem Gesetzgebungsnotstand kann die Bundesregierung zusammen mit dem Bundesrat und dem Bundespräsidenten unter den in Artikel 81 genannten Voraussetzungen für einen auf sechs Monate begrenzten Zeitraum am Parlament vorbei regieren.

3. Der unitarische Bundesstaat

Der Föderalismus unterscheidet die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig von dem von Preußen dominierten «monarchisch-hegemonialen Bundesstaat»²⁴ des Deutschen Reichs von 1871, aber auch von der Weimarer Republik, die einem dezentralen Einheitsstaat nahe kam, und vor allem vom zentralistischen Einheitsstaat der NS-Diktatur und der DDR.

Auch im Vergleich zu modernen Bundesstaaten springen die Eigenheiten des deutschen Föderalismus nach 1949 ins Auge. Er fällt durch starke Exekutivlastigkeit auf. Zudem hat er vor allem in den ersten drei Jahrzehnten der Bundesrepublik ein hohes Maß an Unitarisierung der Politikinhalte erlangt und eine enge Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen sowie ein hohes Maß an Kooperations- und Konsensfordernissen hervorgebracht. Hierbei hat der Bund seine Kompetenzen erheblich erweitert. Im Gegenzug wurden die Landesregierungen in entsprechend größerem Maße an der

²³ Vgl. Kapitel 9.

²⁴ von Beyme 2004: 337.

Bundesgesetzgebung beteiligt. Das vergrößerte ihre Machtstellung und die des Bundesrates, während die Landtage, aber auch der Bundestag an Wirkungskraft verloren.²⁵ Der «unitarische Bundesstaat»²⁶ hat Eigenschaften eines Einheitsstaates, insbesondere die Verpflichtung auf bundesweite Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie auf Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den meisten Politikfeldern – ein Gebot, für das sich insbesondere die SPD bei den Beratungen über das Grundgesetz stark gemacht hatte und das auch als Versprechen an die rund 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen, die sich im Bundesgebiet niederließen, gedacht war. Auf die Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse berufen sich seit 1949 mit großem Erfolg vor allem diejenigen Bundesländer, die befürchten, bei der Verteilung staatlicher Finanzmittel zu kurz zu kommen. Wie gut verankert und wirkungsmächtig diese Ländergruppe ist, zeigen die ehrgeizigen Konkretisierungen des «sozialen Bundesstaates», unter ihnen die umfassenden Geldzahlungen von West nach Ost im Rahmen des bis 2019 festgeschriebenen Solidarpaktes.²⁷

4. Polyzentrismus, Fragmentierung und Politikverflechtung

Der Föderalismus hat Wesentliches zur Aufteilung politischer Macht in Deutschland beigetragen und einen ausgeprägten Polyzentrismus hervorgebracht. Vom Polyzentrismus zeugen die Existenz einer Bundesregierung und von 16 Landesregierungen sowie die Delegation vieler öffentlicher Aufgaben an Verbände und nicht zuletzt die regionale Streuung der Standorte wichtiger politischer Institutionen. Neben Berlin als Hauptstadt und Sitz des Berliner Senats gibt es bundesweit 15 weitere Standorte mit Regierungssitz – von Kiel bis München und von Saarbrücken bis Dresden. Über das ganze Bundesgebiet verteilt sind ferner die Standorte anderer wichtiger Organe:

²⁵ Dieser Vorgang wurde durch die Funktionsweise der Europäischen Union verstärkt.

²⁶ Hesse 1962.

²⁷ Vgl. Renzsch 1991, Sturm 2015, Wachendorfer-Schmidt 2003.

Das Bundesverfassungsgericht ist in Karlsruhe beheimatet, ebenso der Bundesgerichtshof; das Bundesarbeitsgericht ist in Erfurt zu Hause; der Bundesfinanzhof residiert in München, das Bundessozialgericht in Kassel, das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank haben ihren Standort in Frankfurt am Main, und die Bundesagentur für Arbeit hat ihren – architektonisch eine Kathedrale des Korporatismus symbolisierenden – Sitz in Nürnberg.

Der föderalistische Polyzentrismus ergänzt die ohnehin schon ausgeprägte horizontale Fragmentierung der Staatsorganisation in vertikaler Richtung. Damit vergrößert er den Koordinationsbedarf in Deutschland, und zwar von Bund und Ländern und zwischen den Gliedstaaten. Die Exekutive ist infolge der föderalen Struktur nicht nur horizontal fragmentiert, sondern auch vertikal: Ein Innen-, ein Finanz-, ein Justiz-, ein Sozial-, ein Wissenschafts- und ein Wirtschaftsministerium gibt es auf Bundesebene und in jedem Bundesland.

Die horizontale und vertikale Fragmentierung erzeugt Dezentralisierungsprobleme. Diese bedürfen der Überbrückung durch Verknüpfung der voneinander getrennten Entscheidungseinheiten. Das geschieht in Deutschland durch eine – auch im internationalen Vergleich – besonders weitreichende «Politikverflechtung»²⁸. Damit sind die horizontalen Verknüpfungen der Entscheidungsstrukturen der Länder sowie die Verflechtungen der Exekutive der Länder und des Bundes gemeint. Analoges gilt für Verknüpfungen insbesondere zwischen der Europäischen Union, dem Bund und den Ländern. Die Politikverflechtung erstreckt sich unter anderem auf die Gesetzgebung und auf die Planung und Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, beispielsweise in der regionalen Wirtschaftsförderung und in Gestalt der Finanzhilfen des Bundes für Investitionsmassnahmen nach Artikel 104b des Grundgesetzes und galt bis zur Föderalismusreform 2006 auch in der Finanzierung des Hochschulbaus.

Zudem schließt die Verflechtung von Bund und Ländern die öffentlichen Finanzen ein – bei der Steuergesetzgebung ebenso wie bei

²⁸ Vgl. Kropp 2010, Scharpf 2009a, 2010, Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, Wachendorfer-Schmidt 2003.