

2 Das parlamentarische System. Mehrheits- oder Konsensdemokratie?

2.1 Historische Vorläufer des deutschen Gegenwartsparlamentarismus

2.1.1 Das Deutsche Reich (1871-1918)

Das wilhelminische Reich (1871-1918) war eine konstitutionelle Monarchie. Der König von Preußen war in Personalunion Deutscher Kaiser und damit der Primus unter den deutschen Fürsten (Boldt 1990: 168ff.). Der Kaiser hatte das Privileg, den Reichskanzler einzusetzen und ihn zu entlassen. Ohne den Reichstag konnte der Reichskanzler dennoch nicht regieren. Der Gesetzgebungsprozess verlangte die Zustimmung des Reichstages. Das Reich war ein Rechtsstaat. Das Verwaltungshandeln bedurfte der gesetzlichen Grundlage. Auf die Bestellung und Zusammensetzung der Reichsregierung hatte der Reichstag keinerlei Einfluss. Die Leiter der wichtigsten Reichsbehörden, der so genannten Ämter, wurden vom Reichskanzler ernannt. Sie waren freilich bloß Beamte mit dem Titel eines Staatssekretärs. Die politische Verantwortung gegenüber dem Kaiser trug allein der Kanzler. Die bescheidenen innenpolitischen Kompetenzen des Reiches ressortierten im Kanzleramt, die Außenpolitik im Auswärtigen Amt, die Kolonialpolitik im Kolonialamt und die Flottenpolitik im Marineamt.

Dem Reichstag blieb allein das Instrument der Gesetzgebung, um seine Handschrift in der Politik des Reiches zu hinterlassen. Kaiser und Kanzler standen damit beide in einem Antagonismus zum Reichstag, ganz ähnlich wie der – allerdings gewählte – US-amerikanische Präsident im Verhältnis zum Kongress. Für beide – nur in diesem Punkt ähnlichen Systeme – galt allerdings, dass nur die Zusammenarbeit von Regierung und Legislative den politischen Stillstand zu verhindern vermochte (dazu und zum Folgenden Wehler 1975: 60ff.).

Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 (Auszüge):

„Artikel 5 Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend. (...)“

Artikel 6 Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, dass (...)

Jedes Mitglied des Bundesrates kann so viele Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.

Artikel 11 Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. (...)

Artikel 12 Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrat und den Reichsrat zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.

Artikel 15 Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. (...)

Artikel 16 Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates vertreten werden.

Artikel 17 (...) Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt.“

Die Parteien verhielten sich wie die politischen Handlanger der polarisierten Klassen der wilhelminischen Gesellschaft. Die Sozialdemokraten waren von politischer Einflussnahme ausgeschlossen. Das Zentrum als Vertretung der katholischen Gläubigen stand ebenfalls im Abseits. Die Konservativen als Anhänger der protestantischen preußischen Monarchie misstrauten den katholischen Untertanen und ihrer Amtskirche. Die Sozialdemokraten hatten wiederum für den Klerikalismus beider Konfessionen nichts übrig. Umgekehrt lehnte das Zentrum das damals noch marxistische Weltbild der Sozialdemokratie ab. Die Nationalliberalen fanden Gehör als Sprecher für das gewerbliche Bürgertum und für die Industrie. Kulturpolitisch standen sie in Opposition zum Zentrum. Die Freisinnigen hingegen, die verfassungspolitischen Liberalen, standen in Opposition zum unparlamentarischen Regime des wilhelminischen Reiches. Ganz anders die Nationalliberalen: Ihr Klientel konnte gut darin leben und verdienen. Die Konservativen als Agentur der ostdeutschen Großgrundbesitzer waren durch den traditionellen Zugriff des preußischen Adels auf Führungspositionen im Militär und in der Verwaltung in den Staat eingebunden. Ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen rieben sich an denen der übrigen Parteien.

Reichskanzler Otto von Bismarck nutzte diese Gegensätze zwischen den Parteien geschickt aus, um wechselnde Koalitionen für seine Politik zu bilden, bei Bedarf alte Verbündete fallen zu lassen und neue zu gewinnen. Der Kaiser, in Bismarcks langer Amtszeit Wilhelm I. (1871-1888), tat, was der Kanzler wollte. Allein die Sozialdemokraten blieben von Bismarcks Taktierereien ausgeschlossen. Diese spielten den übrigen Parteien immerhin einen gewissen Einfluss zu. Bismarcks Nachfolger waren weit weniger geschickt im Umgang mit dem Reichstag. Ihre Ausgangssituation war aber auch schwieriger. Als Folgewirkung der rasanten Industrialisierung und des Wachstums der Arbeiterschaft erstarkte

die SPD. Bismarcks Kanzlernachfolger hatten es zudem mit einem neuen Kaiser, Wilhelm II. (1888-1918), zu tun, der in die komplizierten Beziehungen zum Reichstag hineinregierte. Die subtilen Mehrheitsbildungszwänge des auf Bismarck zugeschnittenen Verfassungssystems beherrschten dessen Nachfolger mehr schlecht als recht.

Im Reichstag brachten es die Parteien zu großer Könnerschaft, dem Reichskanzler durch Verweigern und Verhandeln Kompromisse abzutrotzen. Dabei reifte einige Erfahrung in der Gesetzgebungspolitik. Aber die Abgeordneten des Reichstages, darunter überzeugte und virtuose Parlamentarier, hatten keine Möglichkeit, parlamentarismustypische Erfahrung in der Regierungsführung oder beim Zusammenhalt einer Regierungskoalition zu erwerben. Dieser Umstand gab beim Misslingen des Systemwechsels von der nicht-parlamentarischen Monarchie des wilhelminischen Reiches zur parlamentarischen Weimarer Republik den Ausschlag. In der Endphase des Ersten Weltkrieges, im Oktober 1918, wurde die Verfassung parlamentarisiert: Dieser Schritt war aus der nackten Not geboren, um die Skeptiker und Gegner einer verfahrenen Kriegspolitik ins Boot zu holen. Der Kaiser verpflichtete sich in einer Änderung der Reichsverfassung, den Reichskanzler künftig mit der Zustimmung des Reichstages zu ernennen (Rosenberg 1973a).

Dieser Schritt kam zu spät; der Krieg war verloren; die Gesellschaft war durch die Entbehrungen der Kriegsjahre zermürbt, Streiks und Hungerdemonstrationen häuften sich. Keine drei Wochen nach Unterzeichnung dieser Verfassungsänderung dankte der Kaiser ab.

2.1.2 Weimarer Republik (1919-1933)

Der Übergang zur Weimarer Demokratie (1919-1933) wurde hauptsächlich von jenen Parteien unterstützt, insbesondere den Sozialdemokraten und dem Zentrum, die von den unparlamentarischen Machtstrukturen des wilhelminischen Reiches ausgeschlossen waren. Diesen Verfassungsparteien gesellte sich in der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) jenes Glied der großen liberalen Familie hinzu, das sich nicht als Handlanger des Kapitals und der Industrie verstand. Umgekehrt wanderten die zuvor einflussreichen und machtgewohnten Parteien, die Stützen des Wilhelminismus gewesen waren, in die Opposition. Das neue Verhältniswahlrecht dokumentierte, dass sie im Volk lediglich bescheidene Unterstützung hatten. Die Konservativen, jetzt als Deutschnationale Volkspartei (DNVP), lehnten die demokratische Republik ab, die Nachfolger der Nationalliberalen richteten sich als Deutsche Volkspartei (DVP) ohne innere Überzeugung darin ein (Neumann 1973).

Die Reichsämtler avancierten in der Republik zu Ministerien; aus dem Bestand der früheren Universalbehörde des Kanzleramtes wurden Fachministerien gebildet. Die Minister waren jeder einzeln dem Reichstag für ihre Politik verantwortlich. Der Kanzler, in der wilhelminischen Verfassung noch ein parlamentarisch unerreichbarer Überminister, trat in die Rolle des Koordinators der Ministerien. Als eigene Behörde ging ihm dabei das Kanzleramt zur Hand. Für die Reichstagsmehrheit war es ein Leichtes, den Kanzler zu stürzen oder gar einzelne Minister abzuwählen: sie aus der Regierungsmannschaft „herauszuschießen.“ Das Problem dieser Verfassung war es, dass sie gleichsam im Verfassungslabor entstand, beraten von klugen Köpfen und anerkannten Rechtsexperten. Ihnen ging es um eine technisch perfekte Verfassungslösung mit einer Kombination von repräsentativer und direkter Demokratie, von Parlamentarismus und Präsidialsystem. Das grundlegende Problem dieser Verfassung war es, dass sie an dem Parteiensystem vorbeikonstruiert wurde, in dem sie sich zu bewähren hatte.

Weimarer Verfassung (Auszüge):

„Artikel 52 Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern.

Artikel 53 Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.

Artikel 54 Der Reichskanzler und die Reichsregierung bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss das Vertrauen entzieht.

Artikel 55 Der Reichskanzler führt den Vorsitz in der Reichsregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer Geschäftsordnung, die von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt wird.

Artikel 56 Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag.“

Die Weimarer Republik hatte die parlamentarismustypische doppelte Exekutive. Höchster Vertreter der Republik war der Reichspräsident. Er wurde direkt vom Volk gewählt. Die Verfassung stattete ihn mit einer Fülle von Kompetenzen aus. Wenn der Reichstag außerstande war, die vom Kanzler für dringlich erklärten Gesetze zu verabschieden, wenn er aber auch keine neue Regierung wählte und wenn schließlich das Staatsoberhaupt die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung behauptete, durfte der Präsident im Alleingang sogar Notverordnungen mit Gesetzesrang in Kraft setzen (Art. 48 Weimarer Verfassung).

Weimarer Verfassung (Auszüge):

„Artikel 48 (...) Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zweck darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen. (...)

Artikel 50 Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiet der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler und den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die politische Verantwortung übernommen.“

Die jahrzehntelangen parlamentarischen Gewohnheiten und Überzeugungen der wilhelmischen Ära hielten sich weit über das Ende der Monarchie hinaus. Wechselnde Reichstagsmehrheiten hatten im wilhelminischen System keinen großen politischen Schaden angerichtet. Sie waren außerstande, die Stabilität der unparlamentarischen Reichsregierung zu gefährden. Im Weimarer Staat aber brauchte die Regierung parlamentarischen Rückhalt. Die Parteien taten sich schwer, Kompromisse einzugehen. Kurzlebige Koalitionsregierungen waren an der Tagesordnung. Kontinuierliche Regierungsarbeit war unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Mit den Lehren aus der vorparlamentarischen wilhelminischen Ära wurde in der Weimarer Demokratie parlamentarische Politik gemacht (Rosenberg 1973b).

Schaubild 3: Regierungskoalitionen in der Weimarer Republik

	KPD	SPD	Zentrum	DDP	BVP ¹	DVP	DNVP	NSDAP
02/1919 – 06/1919								
06/1919 – 03/1920								
03/1920 – 06/1920								
06/1920 – 05/1921								
05/1921 – 10/1921								
10/1921 – 11/1922								
11/1922 – 08/1923								

	KPD	SPD	Zentrum	DDP	BVP ¹	DVP	DNVP	NSDAP
08/1923 – 10/1923								
10/1923 – 11/1923								
11/1923 – 05/1924								
06/1924 – 12/1924								
01/1925 – 12/1925								
01/1926 – 05/1926								
05/1926 – 12/1926								
01/1927 – 06/1928								
06/1928 – 03/1930								
03/1930 – 01/1933	Präsidialkabinette ²							
01/1933 ³ –								

¹ Bayrische Volkspartei.

² Präsidialkabinette aufgrund der fehlenden Mehrheitsbildungsfähigkeit des Reichstages.

³ Beseitigung des Parlamentarismus unter der Regierung Hitler/von Papen.

Ein weiteres Problem ergab sich aus der Volkswahl des Reichspräsidenten. Sie wurde für den ersten Reichspräsidenten Friedrich Ebert noch nicht angewandt. Der erste und einzige vom Volk frei gewählte Reichspräsident, Paul v. Hindenburg, wurde in einem Lagerwahlkampf erstmals 1925 als Kandidat der Rechten gewählt. Sein zweite Kandidatur im Jahr 1932, als sich die Republik bereits in Agonie befand, hatte die Unterstützung eines heterogenen Parteien- und Wählerspektrums. Es erstreckte sich von den monarchistischen Konservativen über die Liberalen bis zu den Sozialdemokraten, von denen Letztere damit das größere Übel des nationalsozialistischen Kandidaten Adolf Hitler verhindern wollten. Die zweimalige Wahl dieses Reichspräsidenten drückte also keineswegs die Bestätigung der republikanischen Verfassungsordnung aus, mochte Hindenburg auch ehrlich bemüht sein, im Geiste der Verfassung zu handeln. Hindenburg blieb nach Herkunft, Erziehung und Neigung ein Monarchist, der persönlich eng mit den Interessen der reaktionären ostelbischen Gutsherrenschaft und der Reichswehrführung verbunden war.

Die Fähigkeit des Reichstages, neue Regierungen zu bilden und sie auf Dauer im Amt zu halten, war wegen der Lerndefizite aus wilhelminischer Zeit

schwach entwickelt (Schaubild 3). Die meisten Regierungskoalitionen kreisten in den elf Jahren des leidlich funktionierenden Weimarer Parlamentarismus um die vorbehaltlos verfassungstreuen Parteien SPD, DDP und Zentrum. Sie wurden gelegentlich zur Großen Koalition um die rechtsliberale und industriennahe DVP erweitert. Kurzfristig beteiligte sich auch die monarchistisch-ultrakonservative DNVP an den Weimarer Regierungen.

Die unglückliche erste deutsche Republik war mit Krisen überhäuft, mit der Gegnerschaft der Konservativen, der extremen Linken und der Rechten, mit der Hochinflation, mit der Reparationspolitik der Alliierten und mit der Weltwirtschaftskrise. Die nach 1929 einsetzende und sich verschärfende Massenarbeitslosigkeit, die Verelendung der Arbeiterschaft und die Existenznöte der Mittelschicht wurden dem Versagen der Demokratie angelastet. Nationalsozialisten (NSDAP) und Kommunisten (KPD), von denen die Republik gleichermaßen bis aufs Messer bekämpft wurde, erreichten in der Reichstagswahl 1930 zusammen mehr als 40 Prozent der Stimmen. Den übrigen Parteien, darunter die Deutschnationalen, die aus ihrer Verachtung der Republik keinen Hehl machten, fehlte es in dieser Situation an der Fähigkeit, eine gemeinsame Regierung zu bilden. Eine Koalition mit den Nationalsozialisten wurde zunächst sogar von den Deutschnationalen ausgeschlossen. Weil baldige Neuwahlen keine Klärung erwarten ließen, blieb es fortan dem Reichspräsidenten überlassen, eine Regierung ohne Beteiligung des Reichstages einzusetzen.

Die im Artikel 48 angelegte, eigentlich für extreme Staatsnotstände vorgesehene Präsidialherrschaft, also der Reichspräsident als Ersatzautorität für das Parlament, wurde nach 1930 zur Regel. Vor dem Hintergrund eines Reichstages, der die Fähigkeit zur Gesetzgebung verloren hatte, wurden Notverordnungen für mehr als zwei Jahre (bis 1932) zur gebräuchlichen Gesetzgebungsform. Weil der Reichstag die Gesetzgebung nicht wieder an sich zog, was er bei einer konstruktiven Haltung seiner Parteien hätte tun können, wurde die Gesetzgebung im Wesentlichen eine Sache zwischen Reichskanzler und Präsident. Bis 1932 regierte, gestützt auf das Vertrauen des Präsidenten, der immerhin demokratisch gesinnte Zentrumspolitiker Heinrich Brüning. Noch bevor das Dritte Reich die härteste Form der Diktatur brachte, war der Herrschaftsmodus in Deutschland bereits autoritär. Mit dieser Entparlamentarisierung starb die Weimarer Demokratie schleichend ab (Bracher 1978 (Erstausg. 1955)). Als Hindenburg Brüning fallen ließ, gab es Versuche, die Regierungsbildung erneut auf eine parlamentarische Basis zu stellen.

Bei zwei kurz nacheinander stattfindenden Reichstagswahlen im Jahr 1932 spitzte sich die parlamentarische Blockade noch weiter zu. In beiden Wahlen erreichten Kommunisten und Nationalsozialisten etwa die Hälfte der Wählerstimmen und sogar die rechnerische Mehrheit im Reichstag. Es folgte eine kurze

Periode weiterer, jetzt aber kurzlebiger Präsidialregierungen (Franz von Papen, Kurt von Schleicher), die schon nicht mehr von demokratischen Politikern geführt wurden. Reichskanzler von Papen putschte 1932 mit einem krassen Verfassungsbruch die Regierung Preußens aus dem Amt. Der größte deutsche Staat wurde bis dahin von einer Koalition der verfassungstreuen Weimarer Parteien regiert. Schließlich erklärten sich die Deutschnationalen nach einer weiteren Reichstagswahl im Januar 1933 zur Koalition mit den Nationalsozialisten bereit. Die reaktionäre Rechte glaubte, mit ihren Verbindungen zur Reichswehr und dem Befehl über die preußische Polizei dem Regierungsexperiment mit den als Plebejern verachteten Nationalsozialisten gewachsen zu sein. Adolf Hitler gelangte unter diesen Umständen im Januar 1933 als Reichskanzler an die Spitze der Regierung. Hitlers Steigbügelhalter verschwanden bald nach der Unterdrückung der demokratischen Parteien still von der politischen Bühne. Die Verwaltung und das Rechtswesen des Weimarer Staates blieben technisch bestehen. Sie wurden aber von den Strukturen des Führerstaates überlagert und in dessen Dienst gestellt (Fraenkel 1974 (engl. Erstausg. 1940)).

2.1.3 Die Bundesrepublik: Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie

Bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über eine Verfassung für den westdeutschen Nachkriegsstaat standen die geschilderten Entwicklungen vor Augen. Das Grundgesetz mutet deshalb in mancher Hinsicht wie ein Gegenentwurf zur Weimarer Verfassung an. Ferner hinterließ der Blick auf den britischen Parlamentarismus in den Bestimmungen über die Regierungswahl und das bescheidene Format des Bundespräsidenten seine Spuren. Es gelang dem Parlamentarischen Rat, Fehler zu korrigieren, die dreißig Jahre zuvor bei der Weimarer Verfassungskonstruktion unterlaufen waren. Weimar vor Augen und jetzt mit klarem Blick auf das damalige Parteiensystem, gelang dies dem Parlamentarischen Rat mit wenigen knappen Formulierungen: Das konstruktive Misstrauensvotum zwang den Bundestag in die Verantwortung, eine Regierung zu wählen; der Präsident wurde zum bloßen Staatsrepräsentanten herabgestuft. Seine Wahl wurde einer parlamentarisch konstituierten Versammlung übertragen. Die politische Verantwortung für die Regierungsarbeit wurde auf den Kanzler konzentriert.

Grundgesetz (Auszug):

„Artikel 64 (1) Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“

In keiner denkbaren Situation könnte der Bundespräsident den Bundestag oder die Bundesregierung überspielen. Würde der Bundestag sich selbst lahm legen, träte im Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) der Bundesrat an seine Stelle. Die in den späten 1960er Jahren für den Eventualfall eines Krieges in Mitteleuropa kontrovers diskutierte Notstandsverfassung sieht für den extremen Notfall, dass Bundestag und Bundesrat nicht zusammentreten könnten, einen Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a, 115a-c GG) vor, der die Rechte des Parlaments wahrnimmt. Diese letztgenannten Grundgesetzbestimmungen sind sehr stark vom Zeitgeist bestimmt und für den politischen Alltag ohne Belang.

Nicht nur das Trauma von Weimar spielte in den Neubeginn des politischen Lebens in der Bundesrepublik hinein. Der Krieg mit all seinen Folgen kam hinzu, der Verlust des deutschen Ostens und damit die Existenzgrundlage der Deutschnationalen. Durch die Teilung Deutschlands gelangten klassische Hochburgen der Sozialdemokratie in die Sowjetisch Besetzte Zone. Im Westen Deutschlands gelang in Gestalt der CDU die Zusammenführung der Nachfolger des katholischen Zentrums mit den norddeutsch-protestantischen Konservativen.

Schaubild 4: Traditionslinien der im Reichstag bzw. Bundestag vertretenen Parteien (schematisch vereinfacht)

1871-1918	1919-1933	1949	1983	1990 / 2007
USPD	KPD			PDS / Die Linke
			Bündnis 90 / Grüne	
SPD	SPD	SPD		
Freisinnige	DDP	FDP		
Nationalliberale	DVP			
Zentrum	Zentrum	CDU		
Konservative	DNVP			

In der FDP fanden die nationalliberalen und die demokratischen Traditionslinien des deutschen Liberalismus zusammen. Auf der Linken dominierte für lange Zeit unangefochten die SPD. Damit sind alle tragenden Elemente der bis zum Ende der 1970er Jahre herrschenden Parteienlandschaft der Bundesrepublik benannt: Union, FDP und Sozialdemokraten (Schaubild 4). Rasch lernten sie, im Bund und in den Ländern pragmatische Bündnisse zu schließen. Die zahlreichen Regierungswechsel im Bund und in den Ländern bereicherten die Lernerfahrung aller Parteien um die Rolle der politischen Opposition. Dabei verlor das Wort Opposi-

tion den belastenden Beiklang des Verlierers und notorischen Neinsagers. Die Opposition wurde – auch in der öffentlichen Wahrnehmung – als „loyal opposition“ wahrgenommen. Das Trauma des Dritten Reiches, die Westbindung und das positive Bild des westlichen Way of life trugen ihr Teil dazu bei. Als Ergebnis dieser Entwicklungen glich sich der politische Zuschnitt Westdeutschlands dem der europäischen und atlantischen Demokratien an.

2.2 Der deutsche Parlamentarismus als typologische Herausforderung

2.2.1 Die Regierungsfunktion und das Parteiensystem

Das Regierungssystem der Bundesrepublik funktioniert nach den drei Hauptkriterien des parlamentarischen Regierungssystems – Regierungswahl durch das Parlament, parlamentarische Abberufbarkeit der Regierung, doppelte Exekutive – nicht anders als andere parlamentarische Systeme. Seine wichtigste Aufgabe, die der Regierungsbildung, hat es bisher zufriedenstellend erfüllt. Bürger und Öffentlichkeit erwarten, dass die Regierung politische Programme vorschlägt und dass die parlamentarische Regierungsmehrheit diese Programme als Gesetze beschließt.

Betrachten wir zunächst das Element der Regierungswahl etwas genauer. Deutschland ist, wie sämtliche parlamentarischen Systeme, eine Parteiendemokratie. Wir wissen, dass bei der Wahlentscheidung die Kandidatin oder der Kandidat für das Amt des Kanzlers eine höchst bedeutsame Rolle spielt. Etliche Wählerinnen und Wähler wählen den Spitzenkandidaten einer Partei, *obwohl*, und nicht, *weil* er dieser Partei angehört. Und in einer statistisch signifikanten Zahl von Fällen wird eine Partei gewählt, obwohl ihr Spitzenkandidat nicht den Geschmack ihrer Wähler trifft. Wir brauchen uns hier nicht auf Zahlen und Befragungsergebnisse einzulassen. Beides zählt, Parteizugehörigkeit und Person. Und dann gibt es drittens noch Wähler, denen es um Themen geht. Ihnen bleibt nichts anderes übrig, als sich für eine Partei oder eine Person zu entscheiden, der sie einschlägige Kompetenz zutrauen. Wie auch immer: Das Erscheinungsbild der Parteien und das ihrer Spitzenkandidaten verschmilzen in den Monaten und Wochen vor einer Wahl.

Die Parteien lenken die Kraftströme im parlamentarischen Regierungssystem. Eine Partei hat den politischen Auftrag, denjenigen Kandidaten, den sie als prospektiven Regierungschef nominiert, auch entsprechend zu unterstützen. Sie verpflichtet sich, die Koalition, für die sie im Wahlkampf eingetreten ist, auch tatsächlich zu bilden, wenn die Wahlergebnisse dies erlauben. Die wichtigste Aufgabe des Parlaments – und dort wiederum diejenige der künftigen Regie-

<http://www.springer.com/978-3-531-19531-5>

Das politische System der BRD im Kontext

Eine Einführung

Hartmann, J.

2013, XIII, 318 S. 20 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19531-5