

# **Polizei in Staat und Gesellschaft**

## **Politikwissenschaftliche und soziologische Grundzüge**

Herausgegeben von  
**Bernhard Frevel & Vanessa Salzmann**

Mit Beiträgen von  
**Carsten Dams, Bernhard Frevel,  
Hermann Groß, Thomas Grumke,  
Jonas Grutzpalk, Andreas Kohl,  
Martin Mauri, Thoma Naplava,  
Christoph Riederer, Peter Römer,  
Vanessa Salzmann und Marschel Schöne**



**VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH**  
Buchvertrieb

## 1 Polizei in Staat und Gesellschaft – Eine Einführung

Bernhard Frevel

Die **Polizei** ist – nicht nur in Deutschland – ein zentrales Element der **Staatlichkeit**. Sie ist ein wesentlicher Träger des staatlichen Gewaltmonopols, wobei hier sowohl die Staatsgewalt im Sinne hoheitlichen Handelns gemeint ist, als auch die besondere Befugnis zur Anwendung von Zwang im Sinne von physischer Gewalt. Sie ist Teil der Exekutive und (mit-)verantwortlich für die Gewährung von Sicherheit und Ordnung, für die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Gemäß Art. 20 (3) GG ist die Polizei als Exekutive an Gesetz und Recht gebunden und damit zählt die Lehre der **Rechtswissenschaften** z.B. zum Staatsrecht, zum Straf- und Strafprozessrecht, zum Verkehrsrecht und in der Bündelung des sogenannten „Eingriffsrechts“ zum Kernbestand der hochschulischen Lehre für angehende Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. Einen besonderen Anteil haben die von manchen unter dem Begriff „**Polizeiwissenschaften**“<sup>1</sup> subsumierten Fächer Einsatzlehre, Verkehrsmanagement, Führungslehre oder die **Kriminalwissenschaften** mit Kriminalistik, Kriminaltechnik und Kriminologie.

Die Ausbildung für den Polizeivollzugsdienst kann jedoch nicht auf die durch- und ausführungsrelevanten Aspekte beschränkt bleiben. Vielmehr muss sich die Polizei jederzeit bewusst sein, für wen sie eigentlich da ist und wer der **Adressat** ihres Handelns ist. Sie muss sich vergegenwärtigen, dass sie eingebettet ist in ein politisches System. Hierbei unterliegt sie einerseits einer politischen Führung und ist andererseits selbst ein wichtiger Akteur von Politik – hier zunächst verstanden als Regelung öffentlicher Angelegenheiten.

**Polizeiliches Handeln ist immer auch Handeln in der Gesellschaft und für die Gesellschaft.**

Auf sehr vielfältige Weise sind die Aktivitäten der Polizei eingebunden in gesellschaftliche Prozesse. Sie sind geprägt durch soziale Strukturen und stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zum Handeln und Verhalten der Menschen, die als „polizeiliches Gegenüber“ Leistungen der Polizei in Form von Unterstützung und Hilfe erwarten oder eben auch als Sanktionen „erleiden“. Der soziale Wandel, den jede Gesellschaft vollzieht und vollziehen muss, beeinflusst auch die Arbeit der Polizei, fordert Anpassungen, Umorganisation und veränderte Strategien. Eben weil sie in die Gesellschaft eingebunden ist, benötigt die Polizei neben den Erkenntnissen der Rechtswissenschaften und der Einsatzlehre zur Erledigung ihrer Aufgaben auch die der Soziologie, die erklärt, wie Gesellschaft funktioniert, welche soziale Strukturen und Prozesse sich wie auf die unterschiedlichsten Probleme auswirken, die polizeiliches Handeln erfordern.

Eine weitere Bezugswissenschaft für die Polizei ist die **Politikwissenschaft**. Polizei und Politik haben nicht nur einen gemeinsamen Wortursprung im griechischen *polis*. Die Beziehungen zwischen Politik und Polizei sind vielschichtiger und bedeutsamer: In der Übernahme der Sicherheitsgewährung als Staatsaufgabe konstituiert sich erst der Staat, und so trägt die erfolgreiche Polizeiarbeit ganz wesentlich zur Existenzberechtigung und Legitimation eines Staates bei. Gelingt es Politik nicht, den Bürgern Sicherheit in angemessenen Rahmen zu gewähren, so scheitert die Regierung und gegebenenfalls sogar der Staat. Aber auch im Kleineren wird die Beziehung deutlich: Die politische Regelung der polizeilichen Aufgaben und

1 Der Begriff der Polizeiwissenschaft oder Polizeiwissenschaften ist sehr umstritten und es wird kontrovers diskutiert, ob er überhaupt sinnvoll sei. Einen Überblick über die Debatte gibt das Themenheft „Hat die deutsche Polizeiwissenschaft eine Zukunft? Eine Bestandsaufnahme“ der Zeitschrift *Polizei & Wissenschaft*, Heft 1/2015, hrsgg. von Thomas Feltes und Bernhard Frevel.

der polizeilichen Kompetenzen steuert die tägliche Arbeit in den vielen Tätigkeitsfeldern im Bereich Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Prävention und Opferschutz. Nicht zuletzt muss zudem die Polizei als Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols auch aktiv werden, um politische Entscheidungen durchzusetzen.

Soziologie und Politikwissenschaft sind zwei **Bezugswissenschaften** für die Polizei, die in diesem Lehrbuch mit ausgewählten Themen mit entweder grundsätzlicher Bedeutung oder aber spezifischem Bezug auf den Polizeivollzugsdienst vorgestellt werden.

## 1.1 Politikwissenschaft

Politikwissenschaft ist die Wissenschaft, die sich mit Politik befasst. So einfach, aber tautologisch und somit unbrauchbar, ließe sich diese Wissenschaft beschreiben. Aber was ist *Politik*?

Wer sich mit – weitaus umfangreicheren – Einführungswerken zur Politikwissenschaft befasst, wird feststellen, dass die verschiedenen Autoren ihren Gegenstand äußerst vielfältig definieren. Verschiedene Grundüberzeugungen, historische Kontexte, Ideologien, Forschungsrichtungen und wissenschaftliche Selbstverständnisse der Forscher führen zu einer solchen Begriffsvielfalt.

So verbinden manche Autoren die Politik mit bestimmten **Normen** und **Werten**. Dolf Sternberger (1961) definierte: „Der Gegenstand und das Ziel der Politik ist Friede.“ Franz Leopold Neumann (1950) schrieb: „Politische Wissenschaft ist die Wissenschaft von der Freiheit.“ Mit *normativen Politikbegriffen*, die z.B. auch „Demokratie“ oder die „rechte Ordnung“ umfassen, werden also Ziele vorgestellt, die den Weg und das Ergebnis politischen Handelns bestimmen sollen. Soll- und Zielwerte prägen diese Politikbegriffe.

Ein anderer Ansatz zur Politikdefinition orientiert sich mehr am **Staat** und der Regierung. Diese *gouvernementalen Politikbegriffe* ranken sich um den Staat mit seinen Zwecken und seiner Organisation, um **Macht**gewinnung und Machterhalt, um Führung und **Herrschaft** – und damit aber auch um Unterordnung des Bürgers und die Anerkennung von Hierarchien im Gemeinwesen.

Ein dritter Ansatz lässt sich als *konfliktorientierter Politikbegriff* bezeichnen. Hierbei wird zugrunde gelegt, dass es in der Gesellschaft unterschiedliche **Interessen** gibt, die miteinander konfliktieren. Politik wird dann u.U. verstanden als „gesellschaftliches Handeln, [...] welches darauf gerichtet ist, gesellschaftliche Konflikte über Werte verbindlich zu regeln“ (Lehmbruch 1968, zit. nach von Alemann, Forndran 1990, S. 37).

Diese Kurz-Typologie von Politikbegriffen ließe sich weiter fortführen. Es ließen sich jeweils gegensätzliche Ansätze benennen. Statt der Staatsbezogenheit des gouvernementalen Begriffes lässt sich ein emanzipatorischer setzen, der statt Macht und Herrschaft hervorzuheben, emanzipatorisch auf Teilhabe, Gleichheit und Demokratie setzt. Statt Konfliktorientierung kann ein weiterer Definitionsansatz den Konsens in das Zentrum rücken.

Eine Übereinstimmung, was Politik ist und wie man sie definieren kann, besteht innerhalb der Politikwissenschaft nicht.

Weithin durchgesetzt hat sich inzwischen jedoch bei der Suche nach einem Wesensbegriff von Politik, dass diese mehrdimensional betrachtet werden muss. Nicht allein die staatliche Ordnung, die gesellschaftlichen Konflikte oder die ideologischen Werte und Ziele können umschreiben, was Politik ist. In Übernahme des angelsächsischen Begriffstrios wird Politik in *polity-*, *policy-* und *politics-*Dimensionen differenziert.

1. **polity**: Hiermit wird die **Form** von Politik bezeichnet, wie sie uns in Verfassung, Gesetzen und Institutionen begegnet, die Ordnung ist ein wesentliches Merkmal;
2. **policy**: Umfasst den **Inhalt** von Politik, die Aufgaben und Ziele, die politischen Programme und die *Gestaltung* von Politik;
3. **politics**: Hierunter wird der politische **Prozess** verstanden, die Auseinandersetzung in Konflikten, die Suche nach Kompromissen und Konsens, die Vermittlung von Interessen. Hier geht es um Macht und Durchsetzung.

Diese drei Dimensionen mit entsprechenden Kategorien und zugehörigen **Schlüsselfragen** liefern dem Politikwissenschaftler ein wichtiges Gerüst, um sein Erkenntnisinteresse, seine analytischen Betrachtungsschwerpunkte und auch seine Problemaufbereitung zu strukturieren. Sie sind immer in einem **Wechsel-** bzw. **Beeinflussungsverhältnis** zu sehen. Wer sich beispielsweise als Wissenschaftler mit dem Problem der politischen Wirkung und Arbeitsweise von Interessensorganisationen (Gewerkschaften, Verbände etc.) befasst (*politics*), kann dies nur tun, indem er die institutionellen Bedingungen in dem jeweiligen Staat berücksichtigt (*polity*) und die zu vermittelnden politischen Inhalte (z.B. hinsichtlich der Verfassungskonformität) einbezieht (*policy*).

Das Arbeitsfeld der Politikwissenschaft ist sehr vielseitig. Im Wesentlichen lassen sich sechs große **Arbeitsfelder** differenzieren:

- *Methoden der Politikwissenschaft*: Wissenschaftstheorie, Methodologie, quantitative und qualitative Methoden, statistische Verfahren u.Ä.
- *Theorien der Politik* zu denen z.B. Ideengeschichte und politische Philosophie, Demokratietheorien, Entscheidungstheorien u.a. zählen.
- *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union* mit den Bereichen der Staatsordnung, dem Parteien- und Wahlsystem, politischen Akteuren und Entscheidungsprozessen.
- *Politikfeldanalysen*: Diese policy-Studien befassen sich mit ausgewählten politischen Feldern wie Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Kulturpolitik, Sozialpolitik etc.
- *Vergleichende Politikwissenschaft*, bei der i.d.R. Einzelaspekte von polity, policy und politics verschiedener Staaten miteinander verglichen werden, z.B. Wirtschaftspolitik in Italien und Deutschland oder die politischen Systeme von Deutschland und den USA.
- *Internationale Beziehungen und Konflikte* befasst sich z.B. mit der Aufgabenstellung und -erfüllung von NATO oder EU, Friedensforschung, Migrationspolitik etc.

## 1.2 Soziologie

Vom Wort ausgehend ist die Soziologie eine Lehre bzw. Wissenschaft (-logie, von griech. „logos“), die sich mit dem (lat.) „socius“, also dem Menschen und Mitmenschen befasst. Soziologen interessieren sich für Fragen, wie Menschen innerhalb von **Gemeinschaften** (z.B. Familie, Gruppe, Kollegenschaft, Nachbarschaft, Verein) oder **Gesellschaften** (Staat, Religionsgemeinschaft, Großorganisationen) sozial handeln, wie sich diese sozialen Gebilde strukturieren und wandeln. Sie stellen sich die Frage, wie die Menschen für ihre Gemeinschaften und Gesellschaften Regeln des Zusammenlebens erfinden und ändern, wie diese Regeln auf das Handeln der Mitglieder wirken und wie die Regeln z.B. durch Strafen durchgesetzt werden.

Zwar haben viele Philosophen, Theologen und Staatstheoretiker auch schon seit der Antike über die Gesellschaft und die Gemeinschaft nachgedacht, aber der Begriff der Soziologie taucht erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts auf, nachdem Auguste Comte (1798–1857) ihn benutzte. Ab dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts wird die Wissenschaft dann sehr intensiv betrieben und noch heute haben Werke der „**Klassiker**“ der **Soziologie** wie Emile Durkheim (1858–1917), Georg Simmel (1858–1918) und Max Weber (1864–1920) große Bedeutung und nachhaltige Wirkung für ihre Theorien, Fragen, Denkmuster und Begrifflichkeiten (vgl. Schroer 2017). Seit jener Zeit entwickelt sich Soziologie zu einer der Hauptdisziplinen der Sozialwissenschaften, die sich von den normativ-ontologischen Deutungen, wie Gesellschaft (aus der Sicht der z.B. weltlich und geistlich Mächtigen und Herrschenden) sein soll, löst und **empirisch**, also erfahrungsbasiert untersucht, wie Gemeinschaft und Gesellschaft sind und wie sie sich entwickeln. Moderne Soziologie will **untersuchen, verstehen, deuten und erklären** wie sich die Zusammenschlüsse der Menschen strukturieren und verändern. Gesellschaftliche Krisen und Umbrüche sollen erklärt werden und manche Soziologen suchen auch nach Hinweisen und Vorschlägen, wie Wege aus der Krise gestaltet werden können. Die Soziologie geht immer kritisch an die Betrachtung von Individuum, Gemeinschaft und Gesellschaft, hinterfragt das vermeintlich Selbstverständliche und analysiert die Bedingungen von Zusammenleben.

Diese Untersuchungen setzen an sehr unterschiedlichen Aspekten an. Da gibt es z.B. die so genannte **Mikro-Soziologie**, die sich mit dem Individuum und kleinen gesellschaftlichen Einheiten wie Familie und Gruppen befasst. Sie möchte gern verstehen, wie die Menschen einerseits individuelle Persönlichkeit mit eigener Handlungsgestaltung, persönlichen Vorlieben und sozialen Beziehungen sind und andererseits Gesellschaftsmitglieder, die sich den Normen und Erwartungen unterwerfen und damit auch teilweise standardisiert verhalten. Die Mikro-Soziologie fragt nach den Rollen und Positionen, die Menschen einnehmen (Sohn/Tochter, Student/in, Auszubildende/r, Vereinskamerad, Freund/in, Partner/in etc.), untersucht, wie diese Rollen im Laufe der Sozialisation erlernt und verinnerlicht werden (internalisieren) und wie es den Menschen gelingt – zumeist gewaltfrei – miteinander zu kommunizieren und gemeinschaftlich zu handeln. Als kritische Wissenschaft wird dabei nicht nur geschaut, wie solche Prozesse gelingen, sondern auch warum z.B. Partnerschaften scheitern, warum Kriminalität geschieht und woran wir in Kommunikationen versagen. Das soziale Handeln der Menschen wird vor dem Hintergrund sozialer Strukturen und Regeln interpretiert – aber es wird auch andersherum untersucht, wie sich Veränderungen im individuellen Handeln auf die Gesellschaft auswirken.

Eine andere Perspektive greift die **Makro-Soziologie** auf. Hier spielt das Individuum kaum eine Rolle, während die übergeordneten Strukturen und Prozesse im Vordergrund stehen. So beschreibt die Makro-Soziologie die Gesellschaft, indem z.B. das Volk in seinen demografischen Merkmalen (z.B. Alter, Geschlecht, Ethnie) oder ökonomischen Unterschieden (Beruf, Bildung, Einkommen, Vermögen) betrachtet wird. Auch die Lebensstile der Menschen und ihre kulturellen Prägungen werden analysiert. Auf dieser Grundlage werden Modelle und Theorien entwickelt, die z.B. die Ober- und Unterordnung in der Gesellschaft erfassen, Eliten identifizieren, die darlegen wie sozialer Auf- und Abstieg erfolgen oder wie gut/schlecht die Integration von (z.B. ethnischen) Minderheiten gelingt. Damit verbunden sind auch die Fragen **sozialer Ungleichheit**. Haben eigentlich alle Menschen die gleichen Lebenschancen

und -risiken? Ist z.B. Bildungserfolg nur von der persönlichen Intelligenz abhängig oder von den Lebensbedingungen und gesellschaftlichen Einflüssen? Ein weiterer Bereich der Makro-Soziologie befasst sich mit dem **sozialen Wandel** und analysiert, wie z.B. Individualisierung, Digitalisierung, Ökonomisierung, Säkularisierung etc. die Gesellschaft verändern und damit das Leben der Individuen beeinflussen.

Neben der Mikro- und Makro-Soziologie existieren vielfältige spezielle Soziologien, manche sprechen auch von **Bindestrich-Soziologien**. Vor dem Bindestrich stehen dann die vielfältigen Spezialbereiche unserer hochkomplexen Gesellschaften, z.B.: Familiensoziologie, Mediensoziologie, Arbeitssoziologie – oder für die Zielgruppen dieses Buches relevanter – Kriminalsoziologie, Stadtsoziologie oder politische Soziologie. Diese speziellen Soziologien betrachten die besonderen Strukturen und Prozesse im jeweiligen Feld, stellen die Bedingungen sozialen Handelns dar, analysieren die Wirkungen auf das Individuum und zeichnen den sozialen Wandel themenorientiert nach.

### 1.3 Zu diesem Buch

Dieses Lehrbuch ist dazu konzipiert, **für die Polizei** wesentliche Themenfelder der Soziologie und Politikwissenschaft einerseits in einer sachlogischen Folge, aber auch in der Systematik der beiden sozialwissenschaftlichen Disziplinen andererseits aufzubereiten. Dabei liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der sogenannten **Makro-Perspektive**. Weniger das einzelne Individuum und sein unmittelbares Umfeld, sein soziales oder politisches Handeln stehen im Vordergrund (wie dies die Mikro-Soziologie leisten würde), als vielmehr die übergeordneten Bezüge und Strukturen. Dabei werden die größeren sozialen Einheiten und die **Systeme** thematisiert.

**Hermann Groß** skizziert das **Politische System der Bundesrepublik Deutschland**. Wesentliche Verfassungsprinzipien und Strukturen werden dargelegt und es wird klar, wie sich die politikwissenschaftliche Analyse von der staatsrechtlichen Betrachtung unterscheidet. Deutlich werden auch die Effekte des Systems auf die Polizei.

Polizeispezifischer geht **Bernhard Frevel** auf politikwissenschaftliche Perspektiven ein, wenn er Fragestellungen der **Politikfeldanalyse Innere Sicherheit** aufzeigt und dabei die Sicherheitspolitik mit ihren Teilgebieten der Polizeipolitik, der Kriminalpolitik und Justizpolitik mit Blick auf prozess-, akteurs- und steuerungstheoretische Aspekte analysiert.

Die Politikwissenschaft ist auch gefordert, wenn es darum geht, **Politischen Extremismus und Terrorismus** zu deuten. Was sind es für politisch-ideologische Motive, die Radikale, Extremisten und ggf. Terroristen antreiben? Gegen welche politischen Strukturen wenden sie sich und wie kann sich der deutsche Staat mit seinem Selbstbild der „wehrhaften Demokratie“ den Herausforderungen stellen? Diesen Fragen geht **Thomas Grumke** nach.

Eine rein nationalstaatlich orientierte Polizei stößt in Zeiten von grenzüberschreitender Kriminalität, transnationalem Terrorismus und unter dem Eindruck der sich vertiefenden **Europäisierung** schnell an ihre Grenzen – was sowohl geografische als auch sinnbildlich zu verstehen ist. **Andreas Kohl** beschreibt zugehörige Herausforderungen, Strukturbedingungen und Handlungsansätze.

Der Soziologie-Teil dieses Buches gliedert sich in sechs Kapitel. Hier gibt **Martin Mauri** zunächst eine **Einführung in Soziologie**, wenn er sich Fragen des sozialen Handelns widmet und die gesellschaftliche Relevanz der Polizei verdeutlicht.

**Vanessa Salzmann** beschreibt dann die **Sozialstruktur Deutschlands** mit besonderem Augenmerk auf den demografischen Wandel, Fragen von Migration und Integration, dem polizeilich besonders relevanten Untersuchungsfeld der sozialen Ungleichheit und den Schlussfolgerungen zum sozialen Wandel.

**Marschel Schöne** nutzt eine andere soziologische Teildisziplin, um besondere Herausforderungen an polizeiliches Handeln zu analysieren. Die **Stadtsoziologie** liefert spannende Informationen zum Zusammenhang von Raum und Risiken, erläutert die Spannungen von Integration und Segregation. Und es wird verdeutlicht, dass Sicherheitsarbeit in der Stadt angesichts einer bunten Akteursvielfalt die Kooperation der Polizei mit z.B. der Stadtverwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Wohlfahrtsverbänden oder auch privatwirtschaftlichen Sicherheitsdiensten erfordert.

Dass Polizei ein Träger des Gewaltmonopols ist, wurde schon zu Beginn des Kapitels benannt. Polizei und Gewalt stehen aber noch in weiteren Bezügen. **Gewalt** ist eine von vielen Interaktionsmöglichkeiten und sie wird häufig dann angewandt, wenn andere Mittel z.B. der Sprache oder auch weitere Möglichkeiten der Interessendurchsetzung, nicht ausreichend erscheinen. Und so gibt es Gewalt, die durch Polizei geschlichtet wird, aber auch Gewalt durch Polizisten im Rahmen des unmittelbaren Zwangs und auch Phänomene von Gewalt gegen Polizeibedienstete. Diesen verschiedenen Erscheinungsformen geht **Thomas Naplava** auf den Grund.

**Carsten Dams, Christoph Riederer und Peter Römer** beleuchten die **Entwicklung der Polizei** aus historisch-soziologischer Perspektive. Wie wandelte sich Polizei im Laufe der Zeit, welche Rolle hatte sie in der Weimarer Republik, welche im „Dritten Reich“ und welche Entwicklung vollzog sie in der Bundesrepublik Deutschland? Es wird hier deutlich, wie die Polizei sich ihren jeweiligen staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Umgebungen anpasste und spezifische Rollen übernahm.

Zum Abschluss wird mit soziologischer Brille auf die Polizei-beamt/innen bzw. die Polizeianwärtler/innen geschaut. **Jonas Grutzpalk** gibt Antworten auf die Fragen zur **Polizei als Beruf**: Wer will eigentlich warum zur Polizei? Wie werden aus „normalen“ Menschen Polizisten und was macht das Polizist-Sein aus?

Zwölf Sozialwissenschaftler, die an vier verschiedenen Polizei ausbildenden Hochschulen lehren und forschen, wünschen den Leser/innen interessante Einblicke in Staat und Gesellschaft sowie viele Einblicke und Denkanreize zur Rolle der Polizei.

## 1.4 Literatur

*Feltes, T., Frevel, B. (2015) (Hrsg.). Hat die deutsche Polizeiwissenschaft eine Zukunft? Polizei & Wissenschaft (1).*

*Lehmbruch, G., Naschold, F. (1968). Einführung in die Politikwissenschaft. Stuttgart: Kohlhammer.*

*Neumann, F.L. (1950). Die Wissenschaft der Politik in der Demokratie. Berlin: Gebrüder Weiss Verlag.*

*Schroer, M. (2017). Soziologische Theorien. Von den Klassikern bis zur Gegenwart. Paderborn: Wilhelm Fink.*

## 2 Das politische System der Bundesrepublik Deutschland

Hermann Groß

### 2.1 Politische Theorie

Eine klassische Einteilung der Politikwissenschaft unterscheidet die Teilgebiete **Politische Theorien**, **Politische Systemlehre**, **Politikfeldanalyse** und **Internationale Politik**. Es mag daher verwundern, dass vor einer Auseinandersetzung mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland eine kurze Einführung in die Welt politischer Theorien und Ideologien erfolgen soll. Hält man sich aber vor Augen, dass alle politischen Systeme auf Werten, Überzeugungen und theoretischen Vorstellungen fußen, wird klar, dass zum Verständnis und zur **Analyse politischer Systeme der „ideologische Unterbau“** immer mit bedacht werden muß.

In der politischen **Philosophie** und Ideengeschichte finden sich seit der griechischen Antike Überlegungen zu Grundfragen politischen Handelns und insbesondere Aussagen darüber, wie der Mensch politisch handeln solle. Anhand von **Aristoteles** wird dabei klar, dass die Beschreibung verschiedener politischer Systeme und Ordnungsmodelle eine „uralte“ Methode der politischen Philosophie darstellt. Aristoteles (384–322 v. Chr.) geht dabei „modern“ vor und versucht 158 Verfassungen griechischer Stadtstaaten (polis) anhand von zwei Dimensionen zu **charakterisieren**. Er bildet dabei eine **quantitative** Achse und schaut, ob eine Person, mehrere Personen oder alle Bürger (im alten Griechenland nur Männer mit Bürgerrechten; ausgespart bleiben Frauen, Sklaven und Metöken, also Bewohner ohne Bürgerstatus) regieren. Auf einer **qualitativen** Achse unterscheidet er zwischen „guten, gemeinwohlorientierten“ Verfassungen und Systemen und „schlechten, am Eigennutz orientierten“ Gemeinwesen (Waschkuhn 1995, S. 240–242).

Abb. 1: Systemtypologie nach Aristoteles

	quantitativ	Alleinherrschaft	Herrschaft weniger/einiger	Herrschaft vieler/aller
qualitativ				
gemeinwohlorientiert		Monarchie	Aristokratie	Politie
am Eigennutz orientiert		Autokratie	Oligarchie	Demokratie

Die von Aristoteles positiv bewertete Herrschaft eines Einzelnen heißt also **Monarchie**, ihre negative Variante **Autokratie**. Handelt es sich um eine (kleine) Gruppe von Herrschenden, wird das Begriffspaar **Aristokratie/Oligarchie** verwendet. Interessant ist nun die Begriffsbildung bei der Herrschaft vieler bzw. aller Bürger. Hier wird die negative Herrschaftsform als Demokratie bezeichnet! Als moderner Begriff hat die **Demokratie** aber einen Siegeszug ohnegleichen angetreten. Im Vergleich zu heute hatte aber die athenische Demokratie in ihrer Blütezeit eine vollkommene direktdemokratische Ausprägung, die im modernen Verfassungsleben nicht mehr anzutreffen ist: Gesetze und öffentliche Positionen wurden von der Volksversammlung und über Losverfahren bestimmt, sodass es prinzipiell allen Bürgern möglich war, offizielle Ämter (inklusive der Gerichtsbarkeit) zu bekleiden. Kaum ein Staat verzichtet heute auf „Demokratie“, wenn es um eine Selbstbeschreibung geht, selbst dann nicht, wenn es sich um ein autoritäres oder totalitäres System handelt (z.B. verwenden totalitär-sozialistische Staaten den Begriff „Volksdemokratie“ oder afrikanische Militärdikta-



turen sind zumindest offiziell „demokratische Republiken“). Demokratisierung ist ein positiv bewerteter Prozess, während die ursprüngliche aristotelische Systemvariante positiver „Volksherrschaft“, die **Politie**, verloren gegangen ist (vgl. Frevel, Voelzke 2017).

**Politische Grundströmungen und Ideologien**, die bis heute den politischen Raum strukturieren, bilden sich im **19. Jahrhundert** heraus und können in drei große Blöcke eingeteilt werden: **Konservatismus – Liberalismus – Sozialismus**. Im Laufe der Revolutionen der Neuzeit (insbesondere der Französischen Revolution von 1789) und mit der Entstehung moderner Parteien sammeln sich politisch engagierte Menschen, die ähnliche Grundwerte teilen und Ziele verfolgen. Setzen sich **Sozialisten** für eine Überwindung des kapitalistischen Wirtschaftssystems ein, für die Abschaffung von Privateigentum zugunsten von Staatseigentum und die Nivellierung von sozialen Unterschieden, vertreten Anhänger des **Liberalismus** ein politisches Modell, das den **Einzelnen in den Mittelpunkt** rückt, individuelle **Freiheitsrechte** (gegen den Staat) verfassungsrechtlich fixieren will und Privateigentum als Basis wirtschaftlicher Betätigung sieht. **Konservative** wollen wiederum **traditionelle Werte** wie Ehe, Familie und Religion stärken, setzen sich für Sicherheit und Ordnung ein und akzeptieren soziale Unterschiede; sie wollen das gegebene politische System stützen.

**Moderne politische Theorien** befassen sich anwendungsorientiert und empirisch mit den Grundlagen der Politikwissenschaft, entwickeln Modelle und Konzepte und versuchen, politisches Verhalten zu erklären und zu prognostizieren. Beispiele hierfür wären Theorien über das **Wahlverhalten** oder ökonomische Modelle der Politik, die einen rationalen, eigennutzenorientierten Bürger postulieren. Beispiele für moderne theoretische Ansätze sind **Postdemokratie** (Crouch 2008) oder **Liquid Democracy**. Postdemokratie beschreibt dabei eine Entwicklung bei der Repräsentation und Legitimation über Wahlen und damit der Einfluss des Bürgers zugunsten von privilegierten Wirtschafts-, Medien- und Experteneliten zurückgedrängt wird. Liquid Democracy versucht in einem Mischsystem zwischen direkter und repräsentativer Demokratie und unter Einbezug neuer technischer Möglichkeiten der Digitalisierung (E-Democracy), eine stärkere Einbindung einzelner Bürger in den politischen Prozess zu ermöglichen.

## 2.2 Die Analyse politischer Systeme

In der Politikwissenschaft beschäftigt sich die **politische Systemlehre** mit der **Beschreibung**, **Kategorisierung** und **Analyse** des Aufbaus, der **Funktionsweise** und der theoretischen **Begründungen** verschiedener politischer Systeme der Vergangenheit und Gegenwart. In Deutschland gibt es mit dem Bund nicht nur ein einziges politisches System, sondern weitere 16 politische Systeme der Bundesländer. Außerdem müssen auch auf der kommunalen Ebene verschiedene politische Systeme einbezogen werden, was politikwissenschaftlich kein Problem darstellt, auch wenn staatsrechtlich Kommunen als Teil der Länder gelten. **Deutschland** kann dabei als **politisches Mehrebenensystem** verortet werden, das sich durch eine starke Politikverflechtung im föderalisierten Staatsaufbau zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union (EU) auszeichnet.

In Bezug auf die differenziertere englische Begriffsbildung im Bereich „Politik“ wird in der Systemlehre dabei vor allem auf die Dimension **polity**, also die formalen und prozeduralen Abläufe geachtet, aber auch **politics**, der Politikprozess, spielt eine wichtige Rolle bei der Analyse politischer Systeme. Mit dem Begriffspaar von **Verfassungstext** und **Verfassungswirklichkeit** ist diese Spannweite ebenfalls beschrieben, wobei Verfassungstexte (neben

dem Grundgesetz und den Länderverfassungen gibt es auch noch Kommunalverfassungen) die polity-Dimension und der politische Prozess die Verfassungswirklichkeit umfassen. Spezielle Politikfelder oder Politikbereiche (**policy-Dimension**) spielen dagegen keine Rolle.

Versucht man, die politischen Systeme der knapp 200 Staaten der Erde zu **kategorisieren**, finden sich neben den **liberal-demokratischen** Ländern Europas, Nordamerikas und Ostasiens/Ozeaniens **autoritäre** und **totalitäre** Staaten. Neben den noch verbliebenen **sozialistischen** Diktaturen China, Nord-Korea und Kuba finden sich vor allem **Militärdiktaturen** (Afrika) und autoritäre **Präsidialsysteme** (Mittel- und Südamerika; Osteuropa), aber auch **Theokratien** (Iran), bei denen der Staat primär von religiösen Überzeugungen geleitet wird. Außerdem ist es um die Staatsqualität einiger Staaten nicht besonders gut bestellt. Somalia oder Libyen existieren zwar auf der Landkarte, haben aber kaum funktionierende staatliche Strukturen, sondern sind aufgrund von Bürgerkriegen in die Hände rivalisierender „Clans“ und „Warlords“ gefallen.

Innerhalb **liberal-demokratischer Länder**, zu denen auch Deutschland zählt, können mit **Monarchien** und **Republiken** zunächst zwei Staatsformen unterschieden werden, die mit einem Monarchen (König, Herzog, Fürst) oder einen Präsidenten ein Staatsoberhaupt haben, das entweder dem dynastischen Prinzip (Erbfolge) oder einem Wahlprinzip unterliegt. War im Mittelalter und im Absolutismus der **Monarch** „Alleinherrscher“ spielt er in modernen Demokratien vor allem eine **symbolische und repräsentative Rolle**, während die faktische Macht von **Parlament** und **Regierung** ausgeübt wird. Mithin sind auch Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Belgien und Luxemburg, um einige west- und nordeuropäische Beispiele zu nennen, „echte“ Demokratien (vgl. Ismayr 2009).

Eine **zweite Analysekategorie** bildet die Dimension **Föderalismus**, wobei Einheits- oder **Zentralstaaten** (z.B. Frankreich) von **Föderalstaaten** (z.B. USA oder Schweiz) unterschieden werden können. Deutschland ist dabei ein echter Föderalstaat mit den Ländern als Gebilden mit eigener Staatlichkeit. Die Bundesländer verfügen über ein Staatsgebiet und ein Staatsvolk und erfüllen die politikwissenschaftlich relevanten **Bedingungen für Staatlichkeit**: Verfassung, Regelungskompetenz (Gesetzgebung in den Ländern) und eigene Einnahmen (Landessteuern). Zwar verfügt der Bund im Politikfeld Innere Sicherheit mit der Bundespolizei (dem früheren Bundesgrenzschutz BGS) und dem Bundeskriminalamt über eigene Polizeien, die primäre Zuständigkeit haben aber heute die Länder mit ihren 16 Landespolizeien, während es bis in die 1970er-Jahre hinein noch kommunale Polizeien gab (Groß 2019; Frevel, Groß 2016; Groß, Frevel, Dams 2008).

Bei der Ausübung demokratischer Macht kann einerseits die Möglichkeit der **direktdemokratischen** Entscheidung auch über Sachfragen und auf der anderen Seite die Einflussnahme über **Repräsentationsorgane** (Parlamente) unterschieden werden. In der repräsentativen Demokratie werden dabei nur die Abgeordneten direkt gewählt. Fast alle liberal-demokratischen Staaten haben heute ein Repräsentativsystem, das durch einige plebiszitäre Elemente ergänzt wird. In weiterem Umfang finden sich direktdemokratische Elemente in Europa allein in der Schweiz. In Deutschland gibt es auf der Bundesebene nur eine **kleine Ausnahme** vom Repräsentativsystem: In Art. 29 GG wird die **Neugliederung des Bundesgebietes** geregelt, wobei die Bevölkerung der betroffenen Ländern beteiligt werden muss. Allerdings finden sich mittlerweile in allen Bundesländern (**Volksbegehren/Volksentscheid**) und auf der Kommunalebene (**Bürgerbegehren/Bürgerentscheid**) Elemente der direkten Demokratie, Möglichkeiten, die in den letzten Jahren auch häufiger genutzt werden.

Politikwissenschaftlich bedeutsam und für das Verständnis einer modernen **Gewaltenteilungslehre** unverzichtbar ist die Unterscheidung zwischen dem **parlamentarischen Regierungssystem** (z.B. Deutschland oder Großbritannien) und dem **präsidentiellen Regierungssystem** (USA) (Hartmann 2011, S.13–44). Der amerikanische Präsident wird direkt vom Volk gewählt und hat damit eine direkte Legitimation des Volkes. Er **vereint die Funktionen des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs** in einer Person und darf nicht dem Parlament (dem Kongress mit seinen beiden Kammern Senat und Repräsentantenhaus) angehören. Auch die von ihm berufenen Regierungsmitglieder gehören nicht der Legislative (dem Parlament) an. Somit ist im präsidentiellen Regierungssystem die klassische Variante der **horizontalen Gewaltenteilung** zwischen Legislative (Parlament), Exekutive (Regierung) und Judikative (Rechtssprechung) noch vorhanden, wie sie von **Montesquieu** (1689–1775) vorgeschlagen wurde. Im **parlamentarischen Regierungssystem** Deutschlands sind die **Funktion des Staatsoberhauptes** (Bundespräsident) und des **Regierungschefs** (Bundeskanzler) **getrennt**, direkte Legitimation aufgrund von Wahlen haben nur die Abgeordneten und damit der Bundestag. Entscheidend für die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems ist aber die **Abhängigkeit der Regierung vom Parlament**: In Deutschland wählt der Bundestag den Bundeskanzler und kann ihn auch jederzeit abwählen, genauer mithilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums eines anderen Kanzlers. Der Kanzler und die Minister können selbst Parlamentarier sein und bleiben, es gibt also keine Unvereinbarkeit (Inkompatibilität) von Regierungsamt und Parlamentsmandat. Damit sind **Legislative und Exekutive miteinander verschränkt**. Die tatsächliche Trennlinie in Deutschland verläuft also nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen parlamentarischer Mehrheit (also der/den Regierungsfractionen) plus der Bundesregierung auf der einen Seite und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite.

### 2.3 Verfassung, Bundesverfassungsgericht und Staatsoberhaupt

Die deutsche **Verfassung** (eingebürgert hat sich die Bezeichnung „Grundgesetz“, die bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 den provisorischen Charakter eines geteilten Landes ausdrücken sollte, seitdem aber nur noch „aus alter Gewohnheit“ verwendet werden kann) steht wie alle Verfassungen in einer **spezifischen Verfassungstradition** und reflektiert damit **geschichtliche Erfahrungen**: Angeknüpft wurde im Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz erarbeitete, an die Erfahrungen aus der (gescheiterten) **Weimarer Republik**. Der anti-totalitäre Charakter der deutschen Verfassung reflektiert das **Trauma der nationalsozialistischen Diktatur** und des Zweiten Weltkrieges, während die Besatzungsmächte (im Westen die USA, Großbritannien und Frankreich) eine stabile westliche Demokratie in Deutschland und spätestens ab 1946 auch ein „**Bollwerk gegen den Kommunismus**“ in der Sowjetunion und den in deren Machtbereich gefallen osteuropäischen Staaten errichten wollten. Der staatliche Wiederaufbau erfolgte dabei von unten nach oben, zunächst auf kommunaler Ebene, dann mit der Errichtung der Länder (die älteste Landesverfassung stammt aus Hessen und wurde am 1. Dezember 1946 in einer Volksabstimmung verabschiedet) und erst 1949 mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland (Rudzio 2019, S 25–45).

Neben einem **Grund- und Menschenrechtsteil**, der an die neuzeitlich-bürgerliche Verfassungstradition anknüpft, sind in Art. 20 GG, dem **Staatsorganisationsartikel**, vier wesentliche Elemente benannt: **Demokratie** (Volksouveränität), **Sozialstaat**, **Föderalismus**, **Rechtsstaat**. Die hervorgehobene Bedeutung dieses Artikels wird durch die **Ewigkeitsklausel** (Art. 79 Abs. 3)

des Grundgesetzes verstärkt: Allein Art. 1 (**Menschenwürde**) und Art. 20 können im Zuge von Verfassungsänderungen in ihren „Grundsätzen“ nicht verändert werden, alle anderen Verfassungsbestimmungen weisen prinzipiell Flexibilität auf und wurden im Lauf der Jahrzehnte seit 1949 (teilweise) auch verändert. Bestes Beispiel hierfür ist die Verschärfung des Asylrechts in Art. 16a. Mit dem Begriff **freiheitlich-demokratische Grundordnung** werden in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (1952), die im Zusammenhang mit einem Parteienverbot erging, folgende Strukturmerkmale des politischen Systems zusammengefasst: Menschenrechte (Recht auf Leben und freie Entfaltung), Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Regierungsverantwortung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Gerichte, Mehrparteienprinzip und das Recht auf Opposition (Schreyer, Schwarzmeier 2005, S. 56f.).

Im Rahmen der **horizontalen Gewaltenteilung** spielt das **Bundesverfassungsgericht** als „**Hüter der Verfassung**“ eine besondere Rolle: Im Gegensatz etwa zum US-amerikanischen Supreme Court, das als höchstes Gericht allein als letzte Instanz konkrete Fälle (auch auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung) prüft, ist das Bundesverfassungsgericht ein **Spezialgericht** allein zum Zwecke der Verfassungsgerichtsbarkeit. Als Verfassungsorgan steht es auch über den anderen obersten Gerichten (z.B. Bundesgerichtshof oder Bundesverwaltungsgericht). Es steht jedermann für **Verfassungsbeschwerden** offen, mit deren Hilfe Recht und Entscheidungen der „öffentlichen Gewalt“ auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft werden können. Quantitativ ist damit die überwiegende Zahl der Fälle beschrieben, die in „Karlsruhe“ (so die Bezeichnung des Bundesverfassungsgerichts nach seinem Sitz) verhandelt werden. Politisch bedeutsamer sind aber die abstrakte und konkrete **Normenkontrolle**, wobei im ersten Fall auf Antrag der Bundesregierung, von Landesregierungen oder von einem Drittel des Bundestages Rechtsnormen auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden können, ohne dass – wie bei der zweiten Möglichkeit – ein förmlicher Rechtsstreit vorliegen muss. Weitere Kompetenzen hat das Bundesverfassungsgericht bei **Verfassungsstreitigkeiten** zwischen Verfassungsorganen oder zwischen Bund und Ländern, bei Grundrechtsverwirkungen (Art. 93 GG), bei einer Anklage des Bundespräsidenten (Art. 61) und beim Parteienverbot (Art. 21 Abs. 4). Ergänzt wird die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit durch Verfassungsgerichte der Länder, z.B. den Hessischen Staatsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen.

Das Bundesverfassungsgericht hat insgesamt 16 Richter, die je zur Hälfte die beiden **Senate** bilden, wobei sich eine „Aufgabenteilung“ herausgebildet hat: Ein Senat behandelt primär **Grundrechtsbeschwerden**, während der andere sich mit **staatsrechtlichen Fragen** befasst. Verfassungsrichter, die mit einer 2/3-Mehrheit je zur Hälfte von einem Wahlausschuss des Bundestages und vom Bundesrat gewählt werden, kann werden, wer mindestens 40 Jahre alt und Volljurist ist. Dabei müssen mindestens jeweils drei Richter eines Senats zuvor an obersten Bundesgerichten tätig gewesen sein. Die zwölfjährige Amtszeit kann nicht verlängert werden, was den Verfassungsrichtern eine besondere **Unabhängigkeit** garantieren soll. Unter den Bedingungen des bundesdeutschen Parteiensystems und dem Zwang der 2/3-Mehrheit haben sich Absprachen zwischen den Parteien herausgebildet, wobei die juristische Kompetenz des Gerichts in den meisten Fällen aber nicht beeinträchtigt wurde.

Der Vorwurf der „**Justizialisierung der Politik**“ geht von der Tatsache aus, dass viele politische Richtungsentscheidungen Deutschlands auch vom Bundesverfassungsgericht behandelt und letztendlich entschieden wurden (z.B. die Ostverträge in den 1970er-Jahren), während sich das Gericht dagegen wehrt, anstatt politischer Gremien entscheiden zu sollen

(Ismayr 2009, S. 517). Das **Vertrauen** in die Institution Bundesverfassungsgericht ist in der Bevölkerung sehr hoch, sodass es bei Umfragen immer an der ersten Stelle rangiert – zumeist gefolgt von der Polizei.

Im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands kommen dem **Bundespräsidenten** vor allem **Repräsentationsaufgaben** nach innen und außen (Staatsbesuche, Ordensverleihungen) und notarielle Funktionen zu (Unterzeichnung von internationalen Verträgen; Ausfertigung, d.h. Unterzeichnung von verabschiedeten Gesetzen), während sein politischer Einfluss und seine politische Macht ansonsten stark begrenzt ist. Eine gewisse Rolle spielt der Bundespräsident bei der **Regierungsbildung**, bei der der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten gewählt wird, und bei einer vorgezogenen **Parlamentsauflösung**, da sich der Bundestag, im Gegensatz zu den meisten Landtagen, nicht selbst auflösen kann. Das deutsche Staatsoberhaupt verfügt (im Gegensatz etwa zum österreichischen Bundespräsidenten) über **keine direkte politische Legitimation** und wird nicht vom Volk gewählt, sondern von der **Bundesversammlung**, einem Organ, das allein zur Präsidentenwahl zusammentritt. Die Bundesversammlung setzt sich aus allen Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern der Landesparlamente zusammen, die ihre Vertreter proportional (also im Verhältnis) zu den Mandatsverteilungen im jeweiligen Landesparlament entsenden. Im Vorfeld ringen die Parteien um Kandidaten und Koalitionen, um die in den ersten beiden Wahlgängen notwendige absolute Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung auf ihren Kandidaten zu vereinen.

Die **Amtszeit** des Bundespräsidenten beträgt fünf Jahre, wobei eine (einmalige) Wiederwahl zulässig ist. Weiterhin muss der Bewerber mindestens 40 Jahre alt sein, eine Altersbestimmung, die es ansonsten nur noch bei den Richtern des Bundesverfassungsgerichts gibt. Sonstige öffentliche Ämter in Deutschland können mit Erreichen der Volljährigkeit übernommen werden. Ausdruck der Überparteilichkeit ist das „Ruhens“ der Parteimitgliedschaft während der Amtszeit.<sup>1</sup>

## 2.4 Parlament: Bundestag und Bundesrat

In der **repräsentativen Demokratie** Deutschlands stehen unter einer **legitimatorischen Perspektive** Parlamente (Deutscher Bundestag, Landesparlamente, kommunale Vertretungskörperschaften wie ein Gemeinderat oder eine Stadtverordnetenversammlung) im Mittelpunkt des politischen Systems. Allein Abgeordnete haben über Wahlen eine direkte Bestätigung durch den Souverän (das Volk) erfahren. Auch wenn Exekutivpolitiker wie der Bundeskanzler, Ministerpräsidenten oder andere Regierungsmitglieder aufgrund einer personalisierten Berichterstattung in den Medien besonders häufig auftauchen, sind doch **Parlamente** auch unter historischer Perspektive der **Kern von Demokratien**.

Mit 598 Abgeordneten (2015: aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten 631; 2019 sogar 709) ist der Deutsche **Bundestag** ein **relativ großes Parlament**. In der Parlamentarismusforschung wird zwischen dem Typus eines **Arbeitsparlaments** (z.B. der amerikanische Kongress) und eines **Redeparlaments** (z.B. das englische Unterhaus) unterschieden, wobei der Bundestag in Richtung Arbeitsparlament tendiert. Um die politische Arbeit im Bundestag verstehen zu können, müssen folgende **Strukturmerkmale** bedacht werden: Es handelt sich um eine **professionelle**, trotz aller Diskussionen um Nebentätigkeiten von Abgeordneten,

<sup>1</sup> Einen Überblick über die Namen und Amtszeiten der Bundespräsidenten gibt u.a. der Internetauftritt des Bundespräsidenten unter <http://www.bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Die-Bundespraesidenten-node.html>.

hauptberufliche und strikt arbeitsteilige **Politikbearbeitung**. Neben dem einzelnen Abgeordneten, der sich z.B. auf den Politikbereich Innenpolitik spezialisiert hat, bilden Organe des Bundestages und der Bundestagsfraktionen den Rahmen der Arbeit (Ismayr 2012).

Die Spitze des Bundestages bildet der **Bundestagspräsident**. Rein protokollarisch ist er nach dem Bundespräsidenten und dem Bundesratspräsidenten noch vor dem Bundeskanzler der „dritte Mann“ im Staate. Er ist Vorgesetzter der gesamten **Bundestagsverwaltung**, die sich um die **Organisation** der Parlamentsarbeit (z.B. Saaldiener, Stenografen oder Sekretariate von Ausschüssen) kümmert und Assistenzleistungen für Abgeordnete vorhält (z.B. Parlamentsbibliothek, wissenschaftlicher Dienst, Fahrdienst). Der Bundestagspräsident wird vom Bundestag gewählt, gehört entsprechend einer (ungeschriebenen) Parlamentstradition der größten Fraktion an und bildet zusammen mit seinen Stellvertretern das Bundestagspräsidium. Er (oder die Stellvertreter) **leiten die Plenarsitzungen** und sitzen dabei erhöht hinter dem Rednerpult; sie sorgen für einen geordneten Ablauf und können für dem Parlament nicht angemessenes Verhalten Ordnungsrufe erteilen oder Abgeordnete ausschließen. Im Ältestenrat, einer Art **Organisationsausschuss** des Bundestages, werden von Vertretern der Fraktionen (insbesondere den parlamentarischen Geschäftsführern) im Zusammenspiel mit dem Bundestagspräsidium dabei Tagesordnungen von Debatten festgelegt, Redezeiten verteilt oder über Mittel, Räume und Reisemöglichkeiten entschieden. Dem Ältestenrat müssen nicht, wie die Bezeichnung vielleicht suggerieren könnte, die ältesten Mitglieder des Bundestages angehören. Es handelt sich um **Fraktionsmanager**, die zusammen mit dem Präsidium auch Streitfragen klären sollen. Das Alter eines Abgeordneten spielt nur bei der ersten Parlamentssitzung zu Beginn einer Legislaturperiode (Wahlperiode) eine Rolle. Hier leitet der Alterspräsident (der dienstälteste Abgeordnete des Bundestages) solange die Sitzung, bis der Bundestagspräsident gewählt ist.

Im **Arbeitsparlament** sind **Fachausschüsse**, die spiegelbildlich zu den Bundesministerien gebildet werden (also z.B. Innenausschuss, Verteidigungsausschuss), das **Rückgrat der Parlamentsarbeit**. Verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist die Bildung von vier Ausschüssen: Damit müssen der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, ein EU-Ausschuss, der Verteidigungsausschuss und der Petitionsausschuss eingerichtet werden. Die Bildung der anderen Fachausschüsse orientiert sich dabei an der Strukturierung, die über Bundesministerien existiert. Zwischen 17 und 49 Parlamentarier bearbeiten dabei (in nicht-öffentlicher) Sitzung Parlamentsvorlagen (insbesondere Gesetzentwürfe) im Detail und sind dabei im Gegensatz zum Plenum auch noch arbeitsfähig. Besondere Bedeutung kommt dem **Haushaltsausschuss** zu, der das traditionelle Parlamentsrecht der Entscheidung über die Staatsausgaben (den Haushaltsplan) im Parlamentsalltag ausübt. Formal entscheidet über den Haushalt natürlich das Plenum; Ausschüsse geben immer nur **Empfehlungen** ab. Im Gegensatz zur politischen Auseinandersetzung im Plenum ist die Ausschussarbeit, bei der auch Ministerialbeamte im Hintergrund mitwirken, von einer **sachbetonten Arbeitsatmosphäre** geprägt. Ausschüsse haben einen Vorsitzenden (beim Haushaltsausschuss kommt der Vorsitzende traditionell von der Opposition) und ein Sekretariat und können für ihre Arbeit z.B. (öffentliche) Anhörungen veranstalten, bei denen von Gesetzesvorhaben betroffene Verbände oder Wissenschaftler ihren Sachverstand einbringen können. Die Ausschüsse werden gemäß der Sitzverteilung im Gesamtparlament verteilt, sodass die Regierungsfractionen auch dort eine Mehrheit haben, womit die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems, nach der die Regierungsfractionen eine Mehrheit haben, eingehalten wird.

Neben den ständigen Fachausschüssen gibt es **Untersuchungsausschüsse**, in denen öffentlich **politisches Fehlverhalten** oder Skandale aufgeklärt werden. Sie können auf Antrag eines Viertels des Bundestages eingerichtet werden und bilden damit primär ein **Oppositionsinstrument** zur Kontrolle der Regierung: Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an Parteispenden-Untersuchungsausschüsse wie den um Spendenzahlungen an die CDU und den früheren Bundeskanzler Helmut Kohl oder die verschiedenen NSU-Untersuchungsausschüsse des Bundestages und mehrerer Landtage, die sich mit der Rolle der Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit einer rechtsextremistischen Mordserie befassen. **Enquete-Kommissionen** (wörtlich bedeutet „enquete“ Untersuchung) sind eine weitere Form von speziellen Ausschüssen: Bei ihnen geht es aber nicht um die Aufarbeitung von Skandalen, sondern um die **Bearbeitung großer und komplexer Politikfelder** über die Alltagspolitik hinaus (z.B. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, die sich mit den politisch-gesellschaftlichen Folgen der Überalterung Deutschlands befasst hat). Interessant hierbei ist, dass neben Parlamentariern eine gleiche Anzahl von Wissenschaftlern, die von den Fraktionen berufen werden, stimmberechtigt an der Arbeit teilnimmt. Der **Petitionsausschuss** ist eine Anlaufstelle für alle Bürger, die sich nicht förmlich an das Parlament wenden und Bitten, Vorschläge oder Probleme im Umgang mit Behörden vorbringen können. Er wirkt damit als „**Kummerkasten der Nation**“, hat selbst keine exekutiven Befugnisse, kann aber Empfehlungen und Hinweise an politische Gremien abgeben und damit Entscheidungen beeinflussen.

Die Binnenstrukturierung des Parlaments findet in den **Parlamentsfraktionen** (also den Parteien im Parlament) einen parallelen Aufbau. Fraktionen sind dabei Zusammenschlüsse von Mitgliedern derselben Partei, die mindestens 5 % aller Abgeordneten (aktuell 36) umfassen müssen. Einen Sonderfall bildet die CDU/CSU-Fraktion, die formal aus zwei Parteien besteht, die aber „in keinem Bundesland in Konkurrenz zueinander“ kandidieren und sich zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammengeschlossen haben. Wird diese Grenze nicht erreicht, handelt es sich um eine parlamentarische Gruppe, die aber im Vergleich zu den weitreichenden Rechten von Fraktionen weniger Möglichkeiten besitzt und finanziell-organisatorisch schlechter ausgestattet ist.

An der Spitze einer Fraktion steht der **Fraktionsvorsitzende**, der zusammen mit Stellvertretern und weiteren Mitgliedern den Fraktionsvorstand bildet. Fraktionsvorsitzende der Regierungskoalition(en) sind unter dem Gesichtspunkt **politischer Macht äußerst einflussreich** und damit Schlüsselfiguren nicht nur im parlamentarischen Betrieb, sondern auch im Regierungshandeln. Sie übertreffen in ihrer Position jeden „normalen“ Minister, da sie an formellen (z.B. Kabinett) und informellen Regierungsprozessen (z.B. Koalitionsrunden) teilnehmen und der Regierung Mehrheiten im Parlament organisieren. Vergleichbar dem Plenum bildet die Fraktionsversammlung (bei großen Bundestagsfraktionen können das über 300 Abgeordnete sein) das formelle Beschlussorgan der Fraktion und wählt den Vorsitzenden und Vorstandsmitglieder, entscheidet darüber, wer aus ihrer Mitte parlamentarische Führungspositionen übernimmt, hat bei der Regierungsbildung ein gewichtiges Wort mitzureden und beschließt über politische Themensetzungen. Auch in den Fraktionen hat sich eine **funktionale Arbeitsteilung** herausgebildet, sodass sich Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Fraktionen einzelnen Politikfeldern widmen oder bestimmte Gruppen repräsentieren (z.B. Arbeitskreis Mittelstand in der CDU/CSU-Fraktion). Ihre Mitglieder finden sich dann in den entsprechenden Parlamentsausschüssen und einige vertreten als „Obleute“ ihrer Fraktion die Position der Gesamtfraktion im Ausschuss und oft auch im Plenum.

Die wichtigsten Kontrollinstrumente des Parlaments gegenüber der Regierung sind neben der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen die verschiedenen Möglichkeiten, der Regierung Informationen „abzufordern“. Neben der **Großen Anfrage** (etwa 50–150 pro Legislaturperiode), in der größere Themenfelder mit umfangreichen Fragekatalogen abgehandelt werden, spielen **Kleine Anfragen** (etwa 400–1.400 pro Legislaturperiode) zu speziellen Themen eine große Rolle im Parlamentsalltag. Beide Anfragen können nur von Fraktionen bzw. einer Mindestzahl von Abgeordneten, die einer Fraktion entsprechen würden, gestellt werden. Interfraktionelle Initiativen mehrerer Fraktionen sind aber relativ selten und zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen kaum anzutreffen. An die Beantwortung insbesondere der Großen Anfragen schließen sich fast immer **Parlamentsdebatten** an, bei denen (möglicherweise) im Zusammenhang mit Gesetzesinitiativen von den Fraktionen auch noch Anträge gestellt werden können, in denen die Regierung zu bestimmten Handlungen aufgefordert wird. Außerdem besteht die Möglichkeit, von der Regierung einmalige oder periodische **Berichte** anzufordern (z.B. Rentenbericht, Armut- und Reichtumsbericht), in denen detailliert Bestandsaufnahmen und Entwicklungen nachgezeichnet werden. **Aktuelle Stunden**, die tatsächlich auch nur eine Stunde dauern sollen und in denen sehr schnell auf politische Entwicklungen reagiert werden kann, sind neben Fragestunden und Regierungsbefragungen ein weiteres Instrument, das von der Opposition fast in jeder Sitzungswoche eingesetzt wird, um öffentlichkeitswirksam auf politische Problemlagen eingehen zu können. Angestrebt wird ein lebendiger Schlagabtausch zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten (Ismayr 2012, S. 289–438).

Nach Art. 38 Grundgesetz sind **Abgeordnete** „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Sie haben damit ein **freies Mandat**, das im Gegensatz zum imperativen Mandat keine Festlegungen von anderer Seite (z.B. Wählern oder Interessengruppen) trifft. Da ohne parlamentarische Mehrheiten aber nicht regiert werden kann, ist die **Fraktionsdisziplin** mit einer einheitlichen Stimmabgabe im Regelfall notwendig. Die Negativformulierung „**Fraktionszwang**“ umschreibt dabei, dass Abgeordnete gegen ihren Willen und ihre Überzeugung auf Fraktionslinie gebracht werden. Ob ein Abgeordneter, der häufig konträr zu seiner Fraktion und Partei liegt, sich nicht die Frage stellen muss, ob er mit der Grundlinie seiner Partei noch übereinstimmt, bildet dabei den Hintergrund. Bei bestimmten Fragen werden Abstimmungen „freigegeben“, wenn es sich z.B. um moralisch-ethische Grundfragen handelt, wie die Regelung von Abtreibungen oder Organtransplantationen. Dies gilt auch für Entscheidungen, bei denen Faktoren eine Rolle spielen, die über Fraktionen nicht abgebildet werden können, wie es bei der Entscheidung für Berlin als Hauptstadt der Fall war. Hier entschieden die Bundestagsabgeordneten nach ihrer regionalen Herkunft.

Zwei traditionelle Rechte schützen Abgeordnete: Zum einen garantiert das **Immunitätsrecht** eine Freiheit vor Strafverfolgung, außer sie werden bei der Begehung von Straftaten festgenommen. Das bedeutet aber nicht, dass Abgeordnete in einem rechtsfreien Raum leben. Ihre Immunität muss nur vom Parlament aufgehoben werden, bevor die Strafverfolgung eintritt, was auch regelmäßig geschieht, wenn gegenüber Abgeordneten begründete Vorwürfe erhoben werden. Die Mehrzahl der Fälle betrifft dabei Verkehrsstraftaten, während die Aufhebung der Immunität im Zusammenhang mit illegalen Parteispenden die spektakuläre Ausnahme bildet. Die Immunität schützt und schützt Abgeordnete vor unberechtigter Strafverfolgung der Exekutive allein um „missliebige“ Abgeordnete auszuschalten. Das



**Indemnitätsrecht** garantiert Abgeordneten die freie Meinungsäußerung im Parlament. Sie können nicht für Aussagen belangt werden, die dort gemacht wurden, außer es handelt sich um „Ehrverletzungen“.

Der deutsche **Bundesrat** bildet eine im Verfassungsleben parlamentarischer Demokratien eigenartige und **singuläre Form einer zweiten Kammer**. Da er eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsprozess spielt, kann er als Teil der **Legislative** gesehen werden. Schon ein Blick auf die Mitglieder zeigt aber, dass er auch als **exekutives Organ der Länder** auf Bundesebene charakterisiert werden könnte: Denn die Länder (und damit der Bundesrat) sowie die Kommunen spielen die Hauptrolle beim Verwaltungsvollzug auch von Bundesgesetzen oder Bestimmungen der EU. Der Bund hat nur in wenigen Bereichen eigenes Personal, das bis auf die eigentliche Arbeitsebene reicht (Ausnahmen sind die Bundeswehr, Polizeien des Bundes und die Wasserwirtschaftsverwaltung), ansonsten ist er auf Personal der Länder und Kommunen angewiesen (z.B. Steuerverwaltung).

Dem Bundesrat gehören keine frei gewählten Abgeordneten an, sondern **Mitglieder von Landesregierungen**: Die Regierungschefs (Ministerpräsidenten, Bürgermeister der Stadtstaaten) und Minister (Senatoren bei den Stadtstaaten), die nur über eine indirekte Legitimation verfügen (Wahl durch Landesparlamente) oder gar nur von ihren Regierungschefs ohne Bestätigung durch das Landesparlament berufen wurden, bilden **eine exekutiv dominierte „Parlamentskammer“** auf Bundesebene. Ein Blick in andere föderalistische Staaten macht dies deutlich: In den USA sind beide Parlamentskammern des Kongresses mit direkt gewählten Abgeordneten besetzt und der Senat repräsentiert mit jeweils zwei Abgeordneten pro Bundesstaat das Gleichheitsprinzip innerhalb der Föderation.

Bei der Verteilung der Sitze, die jedem Bundesland im Bundesrat zustehen, wurde eine Kompromisslösung zwischen einer Gleichgewichtung aller Gliedstaaten und einer vollständigen Orientierung an den Einwohnerzahlen gewählt. In einer **Grundmandatsklausel** hat jedes Bundesland mindestens drei Mitglieder, dann wird nach **Einwohnerzahl gestaffelt** (ab 2 Mio. Einwohnern vier Bundesratsmandate, ab 6 Mio. Einwohnern fünf und über 7 Mio. Einwohner sechs Mandate) (Art. 51 Abs. 2). Damit sind die Stadtstaaten (Berlin; Bremen; Hamburg) und kleinen Flächenländer (Saarland) im Vergleich zu den einwohnerstarken großen Bundesländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen) überrepräsentiert. Wie das Beispiel von Hessen zeigt, kann sich die Mitgliederzahl bei einer veränderten Einwohnerzahl erhöhen (oder verringern). Ende der 1990er-Jahre stieg Hessens Einwohnerzahl über 6 Millionen und seit diesem Zeitpunkt kommen anstatt 4 Vertretern 5 Mitglieder des Bundesrates aus Hessen. Insgesamt hat der Bundesrat zurzeit 69 Mitglieder. Als **„ewiges Organ“** kennt der Bundesrat keine Legislaturperioden: Die Zusammensetzung ändert sich, wenn in einem Land Wahlen stattgefunden haben und eine neue Regierung an die Macht gekommen ist.

Der **Bundesratspräsident** ist protokollarisch der **zweite Mann im Staate** und vertritt den Bundespräsidenten. Die Präsidentschaft wechselt dabei jährlich, wobei die Reihenfolge nach dem Königsteiner Abkommen (1950) beginnend mit dem einwohnerstärksten Land bestimmt wird. Bundesratspräsidenten, die unter anderem die etwa einmal pro Monat freitags stattfindenden Bundesratssitzungen leiten, sind die jeweiligen Regierungschefs der Länder. Während der Sitzungen wird über eine Vielzahl von Tagesordnungspunkten und insbesondere Gesetze abgestimmt, wobei ein „Stimmführer“ eines Landes **alle Stimmen komplett** (per Handzeichen) abgibt. In den Ländern sind zumeist Koalitionsregierungen tätig (Mitte 2019 in allen Bundesländern), die sich im Vorfeld auf ihre Position im Bundesrat

verständigen müssen. Die Entscheidungen finden damit in den Ländern statt und werden in Koalitionsgruppen oder Kabinettsitzungen getroffen. Im Bundesrat selbst wird damit ein quasi-imperatives Mandat ausgeübt. Können sich Koalitionspartner auf keine einheitliche Haltung einigen, wird zumeist Stimmenthaltung geübt, wie in **Koalitionsvereinbarungen** zuvor festgelegt. Eine Enthaltung wirkt dabei wie eine Nein-Stimme. Zur Annahme von Gesetzen wird im Regelfall eine absolute Mehrheit der Stimmen (aktuell also 35 Stimmen) benötigt. Ausnahmen sind parallel zum Verfahren im Deutschen Bundestag Verfassungsänderungen oder die Wahl von Verfassungsrichtern, bei denen eine 2/3-Mehrheit erforderlich ist.

Die **Arbeitsweise** des Bundesrates, der sich zur Vorbereitung von Entscheidungen wie der Bundestag eines Systems von ständigen Ausschüssen bedient, ist **exekutiv-administrativ** ausgerichtet und wird von Ministerialbeamten der Länder, also nicht von den politischen Akteuren, geprägt. Bundesratssitzungen, an denen Mitglieder der Bundesregierung teilnehmen können, laufen im Vergleich zu Plenardebatten im Bundestag relativ ruhig ab. Zwischenrufe oder politische „Flammenreden“ sind weitgehend unbekannt.

Entgegen den Intentionen der „Väter des Grundgesetzes“, die mit dem Bundesrat im Sinne der Gewaltenteilung ein inhaltlich-sachorientiertes Gegenstück zum Bundestag etablierten, hat sich der Bundesrat aufgrund der Vielzahl an zustimmungspflichtigen Gesetzen, die ohne eine Mehrheit im Bundesrat nicht in Kraft treten können, insbesondere in Zeiten unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten, in Bundestag und Bundesrat zu einem „**politisierten**“ Organ entwickelt. Verfügt die (Bundestags-)Opposition im Bundesrat über eine Mehrheit, kann sie dort versuchen, die Regierungsarbeit zu behindern oder weitgehende Zugeständnisse zu erzwingen. Dieser Fall des „**divided government**“ spielt vor allem in Wahlkampfzeiten dann eine große Rolle, wenn der **Vermittlungsausschuss**, der sich aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzt, und im Konfliktfall angerufen werden kann, auch zum medial inszenierten faktischen Entscheidungsorgan entwickelt, das über der Regierung und den Parlamentskammern „schwebt“ (Rudzio 2019; Ismayr 2009, S. 526f.).<sup>2</sup>

## 2.5 Regierung und Ministerialverwaltung

Im Gegensatz zu Parteien, Parlamenten, Interessengruppen und Wahlen ist die **Exekutive Deutschlands weniger gut erforscht**. Hält man sich aber die Schlüsselstellung der Regierung und der Ministerialverwaltung im politischen Prozess vor Augen, verwundert diese Zurückhaltung. Zwischen Regierungshandeln auf der Bundesebene und der Länderebene gibt es keine prinzipiellen Unterschiede. Im Rahmen der föderalistischen Arbeitsteilung kompliziert aber eine **vertikale Politikverflechtung**, die mit Kooperationszwängen verbunden ist, den Politikprozess. Je nach Politikfeld und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ergeben sich dabei Unterschiede (Bogumil, Jann 2009; Hildebrandt, Wolf 2016).

Im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands wird der **Bundeskanzler vom Bundestag gewählt** und kann vom Parlament jederzeit mithilfe eines **konstruktiven Misstrauensvotums** (vor Ablauf der Legislaturperiode mit darauffolgenden Bundestagswahlen) abgewählt werden. Zur Wahl ist eine absolute Mehrheit der Bundestagsmitglieder (in den ersten beiden Wahlgängen) notwendig, wobei der publizistische Begriff **Kanzlermehrheit**

2 Eine ausgezeichnete Quelle mit detaillierten Informationen zur Parlaments- und Regierungsarbeit ist das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/datenhandbuch>).

nichts anderes bedeutet. Erst im dritten Wahlgang genügt eine einfache Mehrheit, wobei der Bundespräsident dann den Kandidaten akzeptieren oder aber den Bundestag auflösen kann. Da es sich um eine geheime Wahl handelt, besteht die Gefahr, dass bei knappen Mehrheiten Abgeordnete die Chance nutzen als „Heckenschützen“ gegen ihre eigene Fraktion zu stimmen, ohne befürchten zu müssen, dass sie entdeckt werden. Die **Minister** werden vom Parlament nicht einzeln gewählt (in einigen Bundesländern ist dies aber der Fall), sondern **auf Vorschlag des Kanzlers** vom Bundespräsidenten **ernannt**. Beim komplexen Prozess der Regierungsbildung muss der Kanzler Ansprüche aus seiner Partei und Fraktion sowie deren Flügeln austarieren. Im Fall von **Koalitionsregierungen** finden vor der formellen Wahl des Regierungschefs Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern statt, in denen neben einem **inhaltlichen Programm** auch die **Ressortverteilung** festgelegt wird. Diese Koalitionsvereinbarung (**Koalitionsvertrag**) ist zwar staatsrechtlich unverbindlich, soll aber die Richtschnur für das Regierungshandeln bieten.

Es gibt **keine Inkompatibilität** zwischen Parlamentsmandat und Regierungsamt. Tatsächlich verfügen die meisten Kanzler, Ministerpräsidenten, Minister und Senatoren auch über ein Parlamentsmandat mit allen Rechten und Pflichten. Als Parlamentarier sind sie demnach wahlberechtigt und entscheiden als Kanzlerkandidat über sich selbst und später über alle Regierungsiniciativen. Deutsche Regierungsmitglieder müssen also ihr Mandat nicht wie in anderen parlamentarischen Demokratien aufgeben oder ruhen lassen, es ist aber auch keine zwingende Vorbedingung wie in Großbritannien.

Wesentliche **formale Regierungsprinzipien** legt Art. 65 GG fest, in dem die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, das Ressortprinzip und das (kollegiale) Kabinettsprinzip formuliert sind. Insbesondere die **Richtlinienkompetenz** darf dabei nicht überschätzt werden, da die Macht und **Autorität des Bundeskanzlers** mit ihr nicht erzwungen werden kann und eher ein Indiz für schwindende Macht und Erosionsprozesse der Regierung markiert, wenn sie denn eingesetzt wird. Die Macht des Kanzlers hängt stärker von den (partei-)politischen Konstellationen, dem Zusammenhalt in der Koalition, dem Ansehen in der Öffentlichkeit und nicht zuletzt von der Persönlichkeit des Kanzlers ab. Mit dem **Ressortprinzip** ist die eigenverantwortliche **Leitung eines Ministeriums** verknüpft, die am Amt und der Person des Ministers festgemacht wird. So ist zu begründen, dass ein Minister zurücktritt, wenn in seinem Hause schwerwiegendes Fehlverhalten festgestellt wird, selbst wenn er persönlich nichts davon gewusst hat. Er trägt die „politische Verantwortung“. Das **Kabinettsprinzip** betont die **Verantwortung der gesamten Regierung**, die Entscheidungen auch gemeinsam (nach außen) zu vertreten hat. Die wöchentlich stattfindenden Kabinettsitzungen können je nach Regierungsstil zwar auch für eine offene politische Aussprache genutzt werden, es werden dort aber keine politischen Konflikte ausgetragen oder gar „Kampfabstimmungen“ abgehalten. Neben dem Kanzler mit seiner **hervorgehobenen Funktion**, die bei einigen Kanzlern auch als „Kanzlerdemokratie“ mit präsidentiellen Zügen interpretiert wurde, haben der **Vizekanzler** (meist der **Außenminister**), der regelmäßig von der zweiten Regierungspartei gestellt wird sowie der **Finanzminister** und eingeschränkt der **Justizminister** eine besondere Position, die sich aus ihrer Verantwortung für den Haushalt bzw. die Verfassung ableitet. So wird z.B. ausgeschlossen, dass sich Fachminister gegen den Finanzminister verbünden, um ihre Haushaltsansätze auszuweiten (vgl. Hesse, Ellwein 2012).