

Kontroverse Richtungsentscheidungen in der Politik

Herausgegeben von
Christian Walter und Andreas Wirsching



Mohr Siebeck

Kontroverse Richtungsentscheidungen in der Politik



Kontroverse Richtungsentscheidungen in der Politik

Herausgegeben von
Christian Walter und Andreas Wirsching

Mohr Siebeck

Christian Walter ist Professor für Völkerrecht und Öffentliches Recht an der LMU München.
Andreas Wirsching ist Direktor des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin und Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte an der LMU München.

ISBN 978-3-16-200083-5/eISBN 978-3-16-200084-2
DOI 10.1628/978-3-16-200084-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Christian Walter, Andreas Wirsching (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/jeweilige Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der jeweiligen Urheber unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Martin Fischer, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Inhaltsverzeichnis

<i>Christian Walter und Andreas Wirsching</i>	
Einleitung	1

Teil 1

Politik – Wahlrecht

<i>Jelena von Achenbach</i>	
Demokratische Selbst-Gesetzgebung in der Staatsorganisation	13
<i>Claudia C. Gatzka</i>	
Ein Politikum ersten Ranges. Die Richtungsentscheidung für die Verhältnismahl und der Versuch ihrer Revision 1919/49–1970	27
<i>Daniel Benedikt Stienen</i>	
Wahlrechtsfragen sind Machtfragen. Kommentar zu den Beiträgen von Claudia Gatzka und Jelena von Achenbach	55

Teil 2

Kultur – Rundfunk und Medien

<i>Frank Bösch</i>	
Die Einführung des dualen Rundfunks als politische, rechtliche und gesellschaftliche Richtungsentscheidung	71
<i>Albert Ingold</i>	
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk des Bundesverfassungsgerichts. Pfadabhängigkeiten & Trajektorien eines ebenso herausfordernden wie herausgeforderten Legitimationsmodells	87
<i>Laura Jung</i>	
Kontroverse Richtungsentscheidungen in Rundfunk und Medien. Kommentar zu den Beiträgen von Frank Bösch und Albert Ingold	111

Teil 3

Soziales – Krankenversicherung

Christoph Conrad

Zwischen Pfadabhängigkeit und Dauerreform.

Die Krankenversicherungen in der Bundesrepublik 123

Thorsten Kingreen

Entscheidung ohne Richtung. Das duale Krankenversicherungssystem ... 139

*Laura Münkler*Politische Richtungsentscheidungen im Krankenversicherungssystem
oder stetige Verfestigung institutioneller Logiken? Kommentar zu den
Beiträgen von Christoph Conrad und Thorsten Kingreen

153

Teil 4

Wirtschaft – Energiepolitik

Daniel Wolff

Die Energiewende als Rechtswende. Eine (rechts-)historische

Untersuchung 171

*Eva Oberloskamp*Infragestellung einer Richtungsentscheidung. Die juristische Ebene
der bundesdeutschen Kontroverse um die Atomenergie in den 1970er
und 80er Jahren

205

Henning Türk

Kontroverse Richtungsentscheidungen in der Energiepolitik.

Kommentar zu den Beiträgen von Eva Oberloskamp und Daniel Wolff ... 233

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 241

Sachregister 243

Personenregister 245

Einleitung

Christian Walter und Andreas Wirsching

Politik ist nach gängigem Verständnis darauf gerichtet, verbindliche Entscheidungen zur Regelung von Angelegenheiten eines Gemeinwesens zu produzieren. Dabei werden tagtäglich zahllose Entscheidungen getroffen, die die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure nicht als bahnbrechend wahrnehmen und die auch in den Medien kein größeres Echo hervorrufen. Diese Entscheidungen sind das Ergebnis (meist) gut funktionierender Willensbildungsprozesse, die auf einen angemessenen Ausgleich von Interessen zielen, die von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure eingespeist und in diesen Prozessen zum Ausgleich gebracht werden. Wenn man so will, handelt es sich um das Tagesgeschäft moderner Demokratien.

Gleichwohl hat die Frage, wie politische Entscheidungen in der Demokratie zustande kommen, in den vergangenen Jahren in geradezu dramatischer Weise an Aktualität gewonnen. In Abwandlung des bekannten Diktums von Ernst-Wolfgang Böckenförde lässt sich gegenwärtig beobachten, dass der demokratische („freiheitliche, säkularisierte“) Staat von Voraussetzungen lebt, „die er selbst nicht garantieren kann“. Demokratisch getroffene Entscheidungen erscheinen nicht (mehr) ohne Weiteres als legitim und stehen daher – in letzter Zeit wieder zunehmend – der grundsätzlichen Kritik offen. Das gilt sowohl für Inhalte der Politik als auch für die Verfahren der politischen Willensbildung. Beides bedingt offenkundig einander.

Unabhängig davon, als wie krisenhaft man die gegenwärtigen Entwicklungen einschätzt, wird heute jedoch mehr denn je deutlich: Demokratie ist ein fortwährender Prozess, der stets neu gedacht, verhandelt und praktiziert wird. Entsprechend wichtig ist es, sich über die historischen und rechtlichen Funktionsbedingungen moderner Demokratien Rechenschaft abzulegen. Der vorliegende Band tut dies, indem er den Blick über das politische Tagesgeschäft der Demokratie hinweg auf grundsätzlichere Entscheidungen richtet: Entscheidungen, welche die Strukturen eines Gemeinwesens und die in ihm ablaufenden Prozesse sowie einzelne Politikfelder grundlegend prägen oder auch langfristig verändern.

Manche solcher Entscheidungen werden schon durch ihre Form oder einen besonderen historischen Zeitpunkt hervorgehoben. Das gilt etwa für die Verfassungsgebung, bei der offensichtlich ist, dass hier grundlegende politische Entscheidungen getroffen werden. Aber Verfassungen setzen nur einen Rahmen, der Spielraum für weitere Konkretisierungen, auch in Bezug auf zentrale ver-

fassungsrechtliche Fragen lässt. Unter dem Grundgesetz ist das Wahlrecht ein gutes Beispiel. Schon die Grundsatzentscheidung zwischen Verhältniswahl oder Mehrheitswahl ist durch die Verfassung nicht vorentschieden. Dies zeigt, dass auch nach einem Umbruch und einer verfassungsrechtlichen Neuorganisation Raum für grundlegende Entscheidungen bleibt, welche das betreffende Gemeinwesen nachhaltig prägen. Hinzu kommt, dass manche Grundentscheidungen so beständig sind, dass sie auch über politische und verfassungsrechtliche Umbrüche hinweg ihre maßgebliche Bedeutung nicht verlieren. Beispielsweise hat die duale Struktur des Krankenkassensystems, also die Unterscheidung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung, zwei Weltkriege und drei politische Systemwechsel überdauert. Über diesen langen Zeitraum haben sich die Art der auszugleichenden Interessen und auch die Formen des Ausgleichs sicherlich verändert. Die Grundentscheidung für ein duales System hatte aber Bestand. Wie lassen sich solche langfristig prägenden Entscheidungen vom demokratischen Tagesgeschäft unterscheiden? Was macht sie trotz ihres oft auch über Jahre kontroversen Charakters so beständig? Und warum ist es für das Verständnis politischer Prozesse wichtig, solche Langzeitprägungen besonders zu untersuchen?

I. Warum Richtungsentscheidung?

Die Verwendung des Begriffs der Richtungsentscheidung bedarf der Erläuterung, vielleicht sogar einer Rechtfertigung. In den vergangenen Jahren wurden in den Sozialwissenschaften unterschiedliche Konzepte zur Analyse von längerfristigen Prozessen und Einschnitten in solchen Prozessen erarbeitet: Pfadabhängigkeiten, Critical Junctures, Trajektorien, Legacies, und andere mehr. Ist es vor diesem Hintergrund sinnvoll, einen weiteren Begriff einzuführen? Um dies zu verstehen, ist es notwendig, den Kontext zu erklären, in dem der vorliegende Band entstanden ist. Der Band ist aus einem zwischen 2021 und 2026 an der Bayerischen Akademie der Wissenschaften angesiedelten interdisziplinären (juristisch-historischen) Forschungsprojekt zum Thema „Kulturen politischer Entscheidung in der modernen Demokratie“ hervorgegangen, dessen zentrale Zielsetzung darin besteht, die rechtlichen, politisch-gesellschaftlichen und kulturellen Grundlagen und Formen demokratischer Entscheidungsprozesse exemplarisch zu erforschen. Im Mittelpunkt dieses Projekts steht das Entscheiden, das sich einerseits als Prozess der Entscheidungsfindung und andererseits als Entscheidung, also als Ergebnis dieses Prozesses verstehen lässt. Ein solches Verständnis erwies sich für die historisch-juristische Zusammenarbeit als besonders fruchtbar, weil die über die Zeit gestreckte Betrachtung der Entscheidungsfindung historisch besonders anschlussfähig ist, zugleich aber mit der Entscheidung als Ergebnis des Prozesses ein juristisch greifbarer Anknüpfungspunkt vorliegt.

Darüber hinaus ermöglicht die Geschichtswissenschaft Zugänge, die Entscheidungsfindung nicht nur als formelle Handlungsprozesse etwa einer politischen

Elite definieren, sondern sie als kulturelle Praktiken verstehen, die in gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge und langfristige Entwicklungen eingebettet sind. Die juristische Perspektive ermöglicht es, den normativen Rahmen der Entscheidungsfindung bei Richtungsentscheidungen zu verstehen. Denn viele Richtungsentscheidungen sind gerade aus rechtlichen Gründen änderungsbeständig, obwohl die Gesellschaft sie als dysfunktional erachtet. Die Ursache für diese Änderungsfestigkeit kann im einfachen Recht, aber auch im Verfassungsrecht liegen oder auf europäischem sowie internationalem Recht beruhen. Umgekehrt schlägt sich diese Änderungsbeständigkeit auch in einer bestimmten Interpretation von Gesetzen nieder.

Ein solches ebenso prozesshaftes wie ergebnisorientiertes Grundverständnis liegt dem Begriff der Richtungsentscheidung zugrunde, wie er den Autorinnen und Autoren im Vorfeld einer Tagung zum Thema kommuniziert wurde. Von einer weiteren Konkretisierung sowie Abgrenzung zu den genannten anderen Begriffen und Konzepten wurde bewusst abgesehen, um – durchaus in einem offenen und explorativen Sinn – auszuloten, inwieweit von der Begriffswahl interdisziplinäre und auch disziplinäre Impulse ausgehen.

Der Fokus des Bandes liegt auf *kontroversen* Richtungsentscheidungen. Damit wird ein für demokratisches Entscheiden wichtiges Spannungsfeld angesprochen, das sich aus der mit der Periodizität von Wahlen und damit der zeitlichen Begrenzung von demokratischer Legitimation einerseits und der Beständigkeit von Richtungsentscheidungen andererseits ergibt. Der Möglichkeit geänderter Mehrheiten entspricht eine (jedenfalls grundsätzliche) Änderbarkeit der von der jeweiligen Mehrheit getroffenen Entscheidung. In der Natur der Richtungsentscheidung liegt aber gerade ihre Beständigkeit, auch über geänderte Mehrheitsverhältnisse hinweg. Auch beständige Entscheidungen werden nicht selten im Zeitverlauf immer wieder kontrovers diskutiert und zuweilen als stark dysfunktional und daher reformbedürftig wahrgenommen. Eine Ursache könnte sein, dass manche Entscheidungen Pfadabhängigkeiten begründen, die dazu führen, dass trotz möglicherweise sogar erheblicher Kontroversen an ihnen festgehalten wird. Welche Beobachtungen lassen sich hierzu bei der Analyse konkreter Richtungsentscheidungen machen?

II. Welche Richtungsentscheidungen und welche Politikfelder?

Damit ist die Auswahl der zu betrachtenden Richtungsentscheidungen angesprochen. Hier war notwendig eine Begrenzung vorzunehmen. Manchmal wird der Anspruch, eine Richtungsentscheidung zu treffen, bereits im Vorfeld durch die politischen Akteure erhoben. Das drückt sich dann in Formulierungen wie „Zeitenwende“, „Paradigmenwechsel“ oder „richtungsweisend“ aus. Dabei handelt es sich aber in erster Linie um politische Rhetorik. Nicht immer erweist sich eine

solche Prophezeiung aber über die Zeit betrachtet als stichhaltig. Ob es sich bei einer Entscheidung tatsächlich um eine Richtungsentscheidung gehandelt hat, lässt sich oftmals erst aus der Rückschau beurteilen. Dementsprechend kamen für die Auswahl nur Gegenstände in Betracht, für die eine solche Rückschau sinnvoll möglich ist.

Weitere Kriterien bei der Auswahl waren einerseits die Berücksichtigung unterschiedlicher Politikfelder und andererseits auch unterschiedliche zeitliche Dimensionen. Manche der hier behandelten Richtungsentscheidungen beschränken sich auf die Geschichte der Bundesrepublik (öffentlich-rechtlicher Rundfunk) oder gar bestimmte Ausschnitte aus dieser (Kontroversen um die Atomenergie in den 1970er und 1980er Jahren), andere bewegen sich auf einem deutlich längeren Zeitstrahl. Letzteres gilt namentlich für das duale System der Krankenversicherung, ein Stück weit aber auch für die Entscheidung für die Verhältniswahl. Damit sind zugleich die vier Themenfelder benannt, die der Band näher analysiert: Aus dem Feld des Verfassungsrechts/der Politik das Wahlrecht, aus dem Bereich Kultur die Medien und der Rundfunk, aus dem Sozialbereich die Organisation der Krankenversicherung und schließlich aus dem Bereich Wirtschaft und Umwelt die Energiepolitik. Diese Felder seien im Folgenden noch etwas näher umrissen.

1. Politik – Wahlrecht

Joseph A. Schumpeter definiert die parlamentarische Demokratie als „jenes institutionelle Arrangement zur Begründung politischer Entscheidung“, „bei dem Individuen die Macht zu entscheiden mit Hilfe eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“. Dies rückt den Blick auf den periodischen Wahlakt als Ausgangspunkt, als notwendige Bedingung, aus der alle weiteren politischen Entscheidungen ihre Legitimation beziehen. Der ritualisierte, stets gleich ablaufende Wahlakt stabilisiert das politische System. Unterschwellig mag aber auch hinter jeder Systemänderung eine Legitimationskrise lauern.

Das personale Verhältniswahlsystem, das unter dem Grundgesetz nur einfach-gesetzlich vorgegeben ist, ist dennoch alles andere als konsentiert. Die Entscheidung für dieses System war bereits in den Anfangsjahren der Bonner Republik heftig umstritten. Nunmehr wechseln sich der Bundesgesetzgeber und das Bundesverfassungsgericht seit Jahren mit Wahlrechtsreformen und Entscheidungen über ihre Unvereinbarkeit mit den grundgesetzlichen Vorgaben ab. Die Fachwelt hinterfragt den Sinn der Wahlkreismandate, widmet sich aber auch den Schwierigkeiten eines reinen Verhältniswahlsystems.

Der juristische Beitrag zu diesem Thema von *Jelena von Achenbach* rückt die Wahlrechtsreform von 2023 ganz in den Mittelpunkt der Betrachtung. Sie arbeitet dabei die Kontinuitäten mit dem bisherigen Wahlrecht ebenso heraus wie die entscheidenden Änderungen. Über dieses konkrete Beispiel hinaus stellt sie die grundsätzliche Frage nach der „demokratischen Selbst-Gesetzgebung in der Staatsorganisation.“ Diese betrifft neben dem Wahlrecht vor allem die Binnen-

organisation des Parlaments. Gerade bei dieser zeigt sich eine enge Verbindung von rechtlichen Vorgaben (namentlich in Form des Geschäftsordnungsrechts) und gelebter Praxis, die sich für eine Analyse unter dem Gesichtspunkt von Richtungsentscheidungen eignen.

Auch für den historischen Beitrag von *Claudia C. Gatzka* bildet die Wahlrechtsnovelle des Jahres 2023 den Ausgangspunkt der Überlegungen. Sie konzentriert sich in der Folge aber vor allem auf die Gründe für die hohe Stabilität der Entscheidung für die Verhältniswahl, die trotz regelmäßig wiederkehrender Kontroversen über eine sehr lange Zeit unangetastet blieb und die trotz der mit der Reform 2023 neu eingeführten Zweitstimmendeckung im Grundsatz erhalten blieb. Mit der Betrachtung auf dem langen Zeitstrahl zurück bis in das Jahr 1919 wird es möglich, die Entscheidung des Parlamentarischen Rats für die personalisierte Verhältniswahl im Jahr 1949 in mehrfacher Hinsicht als Richtungsentscheidung einzuordnen: als Retrospektive, die deutlich werden lässt, dass die eigentliche Richtungsentscheidung bereits 1919 fiel, zugleich aber auch prospektiv mit der Zuschreibung eines *Richtungsentscheidungsbewusstseins* an die maßgeblichen Akteure, denen die Bedeutung ihrer Entscheidung für die Zukunft der neuen politischen Ordnung sehr bewusst war und die sich nicht zuletzt an der Beständigkeit der Entscheidung über grundlegende Kontroversen der 1950er und 1960er Jahre hinweg zeigt.

In seinem Kommentar sieht *Daniel Benedikt Stienen* eine zentrale Gemeinsamkeit der juristischen und der historischen Analyse in der Qualifikation von Wahlrechtsfragen als Machtfragen. In Auseinandersetzung mit dem Begriff der Richtungsentscheidungen stellt er die Frage in den Raum, ob es nicht eher um *Entscheidungsverkettungen* gehe, ein Begriff, in dem Multikausalität und Prozesshaftigkeit besser zum Ausdruck kämen.

2. Kultur – Rundfunk und Medien

Die Einführung des gebührenfinanzierten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks war eine Vorgabe der Westalliierten im besetzten Nachkriegsdeutschland, nach dem Vorbild der BBC öffentliche Sendeanstalten einzuführen. Ihr Auftrag war insbesondere, durch unabhängig recherchierte Informationen zur Demokratisierung der Nachkriegsbevölkerung beizutragen. Auch die weitere Rundfunkpolitik der Bundespolitik war von stetigen Richtungsentscheidungen geprägt, wie die Beiträge von *Frank Bösch* und *Albert Ingold* deutlich machen.

Frank Bösch geht es in seinem Beitrag vor allem um eine Analyse der treibenden Kräfte bei der Einführung des privaten Rundfunks. Mit welchen Intentionen wurde diese von politischer und gesellschaftlicher Seite forciert und wie wurden diese Bestrebungen eingefangen und kanalisiert? Bei seiner Antwort auf diese Fragen stellt *Frank Bösch* eine Gesamtperspektive ausgehend vom Rundfunk-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1961 her. Die damalige Entscheidung für den (staatsfreien) öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei gleichzeitig

möglicher späterer Öffnung für private Angebote enthalte die grundsätzlichen Weichenstellungen. Deshalb erscheint ihm diese Entscheidung wichtiger als diejenige aus dem Jahr 1981, die letztlich nur eine Fortschreibung des Grundansatzes enthalte, nachdem die technischen Bedingungen für die Zulassung eines pluralen privaten Angebots geschaffen worden waren. Ein zentraler Punkt in seiner Analyse ist, dass die Bedeutung der Medien für die politische Einflussnahme auf gesellschaftliche Diskurse für alle Akteure handlungsleitend war. Kernelement der verfassungsgerichtlichen Richtungsentscheidung ist die rechtliche Einhegung dieser Bestrebungen.

Albert Ingold konstatiert im Ausgangspunkt seines rechtswissenschaftlichen Beitrags eine „Diskrepanz zwischen rechtspolitischer Brisanz auf der einen und judikativer wie rechtswissenschaftlicher Apathie auf der anderen Seite“. Die Diagnose der rechtspolitischen Brisanz beruht auf Skandalen in einzelnen Rundfunkanstalten, dem Streit um die Höhe der Rundfunkgebühren und der Einsetzung einer „Zukunftskommission“, die in einem 2024 vorgelegten Abschlussbericht Empfehlungen für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgelegt hat. Sein Beitrag sucht die Erklärung für das Fehlen einer parallelen Intensität der Auseinandersetzungen in Rechtswissenschaft und gerichtlicher Praxis im Vorliegen einer wirkmächtigen Richtungsentscheidung. Diese sieht *Albert Ingold* in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Modell der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das sich trotz grundlegender Veränderungen (in der Rundfunklandschaft, im Telemediensektor, im Finanzierungsmodell und letztlich auch der Gesellschaft insgesamt) als erstaunlich beständig erwiesen habe. Maßgeblich dafür seien institutionelle Stabilisierungsfaktoren, zu denen er neben dem Föderalismus, der wegen des Abstimmungsbedarfs Rechtsänderungen erschwert, vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählt.

Laura Jung denkt in ihrem Kommentar über die interdisziplinäre Leistungsfähigkeit des Begriffs der Richtungsentscheidung nach. Entscheidend sei, dass er Geschichts- und Rechtswissenschaft problembezogen ins Gespräch bringen kann. Mit dieser Forderung betrachtet sie anschließend die beiden Beiträge zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dabei stellt sie ein unterschiedliches Begriffsverständnis fest. Der rechtswissenschaftliche Beitrag beurteile anhand einer Gesamtbetrachtung des Fernsehurteils von 1961 und der nachfolgenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, ob aufgrund der Wirkmacht dieser Rechtsprechung insgesamt eine Richtungsentscheidung vorliege oder nicht. Anhand der Analyse von *Frank Bösch* zur Einführung des dualen Rundfunks, also des Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zeigt sie auf, dass für die geschichtswissenschaftliche Perspektive dagegen die Einbettung in einen breiteren gesellschaftlichen Kontext den Charakter der Richtungsentscheidung ausmacht. Ihre Beobachtung ist, dass der rechtswissenschaftliche Zugang von *Albert Ingold* zwar nicht die einzelne Gerichtsentscheidung, wohl aber die Wirkmacht des Bundesverfassungsgerichts als (juristische) Institution zum Kriterium mache, die geschichtswissenschaftliche Betrachtung fokussiert dem-

gegenüber zwar die einzelne Gerichtsentscheidung, betrachtet sie aber in ihrem nicht-juristischen Kontext. *Laura Jung* sieht in diesen unterschiedlichen Zuschreibungen von Richtungsentscheidungen keinen durchgreifenden Einwand gegen die interdisziplinäre Anschlussfähigkeit des Begriffs, sondern vielmehr in der sich daraus ergebenden Frage nach den Gründen für das unterschiedliche Verständnis den Ansatz für ein weiterführendes interdisziplinäres Gespräch.

3. Soziales – Krankenversicherungswesen

Wenige Strukturen im Gesundheitswesen beeinflussen den Behandlungsverlauf so einschneidend wie die Frage, ob man privat oder gesetzlich versichert ist. Die deutsche Zweiteilung des Versicherungssystems ist in westlichen Ländern inzwischen einmalig und trotz ihres über 100-jährigen Bestehens immer wieder Gegenstand kritischer Debatten. Bis in die jüngste Zeit sprechen sich Stimmen in der Politik immer wieder für die Abschaffung des dualen Kassensystems und die Einführung einer sogenannten Bürgerversicherung aus. Kritiker des bestehenden Systems bemängeln dabei das „Zwei-Klassen-System“, das die Trennung in Patienten erster und zweiter Klasse und divergierende Behandlungsweisen mit sich bringe. Die Gegner der Bürgerversicherung befürchten jedoch eine ungerechte finanzielle Mehrbelastung von Besserverdienenden, außerdem eine schlechtere Patientenversorgung und die Stagnation medizinischer Innovationsleistungen aufgrund mangelnden Wettbewerbs.

Zum Zeitpunkt der Entstehung des dualen Kassensystems konnten dessen weitreichenden Konsequenzen nicht abgesehen werden: Otto von Bismarck verpflichtete 1883 mit dem Krankenversicherungsgesetz alle Arbeiter mit geringem Einkommen, eine staatliche Krankenversicherung abzuschließen. Obwohl die Versicherung im Anschluss ausgeweitet wurde, war dennoch der gutverdienende Teil der Gesellschaft von der Möglichkeit der staatlichen Versicherung ausgeschlossen, der daher eine privatwirtschaftliche Versicherung organisierte. Diese wurde 1901 schließlich auch der Aufsicht des Kaiserreichs unterstellt und begründete damit das Zweikassensystem in Deutschland, das bis heute das Gesundheitssystem strukturiert.

Christoph Conrad präzisiert einleitend zu seinem geschichtswissenschaftlichen Beitrag die deutsche Besonderheit im Krankenversicherungswesen dahin, dass es nur in Deutschland möglich ist, die Versicherung für den Krankheitsfall ausschließlich über private Träger vorzunehmen. Während es in anderen Ländern zwar auch duale Konzepte gebe, sei die private Versicherungsoption dort immer nur als Zusatz, nie als Vollversicherung vorgesehen. Im Anschluss zeichnet er die historische Entwicklung nach und arbeitet dabei insbesondere heraus, wie auch kritische Momente (Critical Junctures), wie namentlich die NS-Zeit und die Alliierte Besatzung, ebenso wenig zu grundlegenden Änderungen führten wie die seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes immer wieder unternommenen Reformversuche. *Christoph Conrad* analysiert die Entwicklung zusammenfassend als eine

Sequenz von mehreren Weichenstellungen, die allmählich eine Pfadabhängigkeit begründet hätten.

Der rechtswissenschaftliche Beitrag von *Thorsten Kingreen* arbeitet in einem ersten Teil heraus, dass das duale System der Krankenversicherung Ergebnis bestimmter Zeitumstände, nicht aber Folge einer bewussten Entscheidung zwischen mehreren Optionen gewesen sei. Im Anschluss rekonstruiert er, wie sich im Laufe der Zeit die Begründungen zur Rechtfertigung des Systems geändert haben, was er als „diskursiven Paradigmenwechsel“ kennzeichnet. Dieser sei durch einen Wechsel von zunächst finanz- und verteilungspolitischen Argumenten zu heute überwiegend maßgeblichen verbraucher- und versorgungspolitischen Begründungen für ein Festhalten an der dualen Struktur gekennzeichnet.

Auch *Laura Münkler* nutzt ihren Kommentar, um über Charakteristika von Richtungsentscheidungen und die analytische Leistungsfähigkeit des Begriffs nachzudenken. Das wird nicht zuletzt dadurch veranlasst, dass beide Referate nahelegen, im Bereich der Krankenversicherung seien es eher den Umständen geschuldete Pfadabhängigkeiten, welche die Beständigkeit des Systems erklären als eine politische Richtungsentscheidung. Vor diesem Hintergrund arbeitet *Laura Münkler* einen Begriff der Richtungsentscheidung heraus, der sich in erster Linie an den politischen Richtungen orientiert, die hinter einer bestimmten Position zu einer Streitfrage stehen. In der Folge nimmt sie an, dass eine Richtungsentscheidung vorliegt, wenn sich in diesem Streit eine bestimmte politische Richtung durchsetzt, also kein Kompromiss zwischen den verschiedenen Positionen den Streit entscheidet. Für das Verhältnis von Richtungsentscheidung und Pfadabhängigkeit macht sie anschließend deutlich, dass Richtungsentscheidungen auch auf einem von einer bereits bestehenden Abhängigkeit gekennzeichneten Pfad getroffen werden können, also keine unbegrenzte Entscheidungsfreiheit der Akteure voraussetzen. Das führt im Weiteren zu einem perspektivenabhängigen Verständnis von Richtungsentscheidungen (ex ante/ex post), dessen ex post-Perspektive sich zudem mit fortschreitender Zeit verändern kann. Der Kommentar schließt mit der leicht skeptischen Beobachtung, dass in auf Kompromiss setzenden politischen Systemen wie dem von Koalitionen geprägten des GG und dem auf Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten ausgerichteten der EU wenig Raum für Richtungsentscheidungen sei – eine Beobachtung, die freilich Folge des in diesem Kommentar entwickelten Verständnisses von Richtungsentscheidungen ist.

4. Wirtschaft – Energiepolitik

Die Entwicklung der westlichen Industriestaaten ist seit zweihundert Jahren von einem stetig wachsenden Energieverbrauch gekennzeichnet. Dementsprechend fällt der Energieversorgung von Wirtschaft und Gesellschaft eine Schlüsselrolle für ökonomisches Wachstum und sozialen Frieden zu. Zugleich erweisen sich energiepolitische Entscheidungen als relativ unflexibel, um auf kurzfristige Ver-

änderungen von Rahmenbedingungen zu reagieren. Zum einen sind Technologieförderung und Infrastrukturausbau zeit- und kostenintensive Investitionen, die meist auf einen bestimmten Energieträger zugeschnitten sind und sich nicht für andere adaptieren lassen. Zum anderen gibt es im rechtlichen Rahmen langfristige Vertragsbindungen eines Staates an energieliefernde Drittstaaten oder an Stromversorger, häufig internationale Konzerne. Damit befinden sich Staaten in wechselseitigen Abhängigkeiten, die sich nicht kurzerhand durch die Mobilisierung anderer Ressourcen kompensieren lassen.

In seinem rechtswissenschaftlichen Beitrag entwickelt *Daniel Wolff* vor dem Hintergrund der sog. „Energiewende“, also dem (stufenweisen) Ausstieg aus der Atomenergie, einen eigenen Begriff der Richtungsentscheidung, die für ihn dadurch gekennzeichnet ist, dass ein gesamtes Politikfeld – in diesem Fall das Energierecht – durch eine konzeptionelle Neuausrichtung grundlegend umgestaltet wird. Damit nimmt er im Gegensatz zu vielen anderen Beiträgen im Band eine ex ante-Sicht auf die Richtungsentscheidung ein, was sich darin bestätigt, dass für ihn die Beständigkeit kein Charakteristikum der Richtungsentscheidung ist, sondern „Kriterium des Erfolgs im Zeitverlauf.“ Mit diesem Begriffsverständnis gerüstet werden die Hindernisse auf dem Weg zur Energiewende historisch nachgezeichnet, bevor im Anschluss die Rolle des Rechts als einerseits Implementierungswerkzeug, andererseits aber auch Waffe für Angriffe auf die Energiewende beleuchtet wird. Die Beständigkeit der Energiewende gegenüber solchen Angriffen, macht sie für *Daniel Wolff* zu einer „nachhaltigen Richtungsentscheidung“.

Eva Oberloskamp nimmt in ihrem geschichtswissenschaftlichen Pendant einen anderen Zeitpunkt und eine andere Richtung der Debatten über Energieversorgung in den Blick: den Einstieg und Ausbau der Nutzung von Atomenergie. Geht es also bei *Daniel Wolff* um einen Zeitraum, der sich grob von 2000 bis 2023 umreißen lässt, stehen bei *Eva Oberloskamp* die 1970er und 1980er Jahre und die damaligen Proteste gegen die Nutzung der Atomenergie im Vordergrund. Ihrem Beitrag geht es insbesondere darum, nachzuzeichnen, wie es der relativ heterogenen und vor allem nur gering organisierten Gruppe der Atomkraftgegner:innen gelang, mittels gerichtlicher Verfahren den Einsatz der Atomenergie zwar nicht grundsätzlich zu verhindern, aber dennoch erheblich zu verzögern und einzuschränken. In diesem Sinne lässt sich der Beitrag als eine Analyse zur Beständigkeit einer Richtungsentscheidung (nämlich derjenigen über die friedliche Nutzung der Atomenergie) gegenüber erheblichen gesellschaftlichen Widerständen lesen.

In dem zuletzt genannten Punkt (dem Einsatz des Rechts als Instrument zur Bekämpfung oder zumindest Verzögerung und Beschränkung einer unliebsamen Richtungsentscheidung) treffen sich der historische und der juristische Beitrag, worauf der Kommentar von *Henning Türk* zu Recht hinweist. Der Kommentar legt außerdem ein Verständnis von Richtungsentscheidungen zugrunde, das nicht auf die konzeptionelle Neuausrichtung eines Politikfeldes konzentriert ist, sondern auch bestätigende Entscheidungen auf einem eingeschlagenen Pfad als Rich-

tungsentscheidungen qualifiziert, wenn sie die bestehende Richtung zementieren und langfristig festschreiben. Er weist zudem anhand des Beispiels der friedlichen Nutzung der Atomenergie darauf hin, dass eine Richtungsentscheidung zunächst konsensual erfolgen und erst zu einem späteren Zeitpunkt kontrovers werden kann.

III. Zur Methode und zum Aufbau des Bandes

Der interdisziplinäre, historisch-juristische, Ansatz drückt sich – wie der voranstehende Aufriss des Inhalts zeigt – darin aus, dass jedes der vier Politikfelder sowohl mit einem historischen als auch mit einem juristischen Zugriff analysiert wird. Die Kommentare, teils von Jurist:innen, teils von Historiker:innen, liefern jeweils eine Gesamtperspektive auf beide Beiträge zum betreffenden Politikfeld. Dabei sollte der Fokus auf das Thema „Richtungsentscheidung“ die Analysen anleiten, ihnen aber gerade keine bestimmten Vorgaben machen. Das resultiert zuweilen in unterschiedlichen Verständnissen von Richtungsentscheidungen, nicht zuletzt aber auch immer wieder darin, dass über die analytische Leistungsfähigkeit des Konzepts als solchem nachgedacht wird.

Insofern trägt der Band auch einen explorativen, fast experimentellen Charakter, der den Dialog zwischen den Disziplinen probieren und zugleich stärken soll. Für die Rechtswissenschaft steht ja die normativ gebundene, zugleich aber justiziable Entscheidung meist im Vordergrund. Diese setzt, indem sie vergangene Entwicklungen resümiert, neues Recht, das dann seinerseits die demokratischen Entscheidungsprozesse beeinflusst oder sogar konditioniert. Zugleich interessiert sie sich aber für die Bedingungen, unter denen Recht entsteht und sich verändert. Für ein modernes Rechtsverständnis sind die Kontexte seiner Entstehung und Anwendung von ganz zentraler Bedeutung. Genau an dieser Stelle wird die Zusammenarbeit mit der Geschichtswissenschaft besonders interessant und relevant. Die Geschichtswissenschaft beleuchtet nämlich ihrerseits längerfristige Entwicklungsprozesse sowie Kontexte von Entscheidungen, was auch grundsätzlich mögliche Alternativen erkennbar werden lässt. Im Dialog beider Disziplinen können daher die relevanten Fragen breiter entwickelt, bearbeitet und am Ende auch beantwortet werden, als dies ansonsten möglich wäre.

Eindeutige Ergebnisse lassen sich – wie oft bei interdisziplinären Vorhaben – am Ende nicht formulieren und festhalten. Der Fokus auf kontroverse Richtungsentscheidungen gibt den Beiträgen aber eine Orientierung, die Rechtswissenschaft und Geschichtswissenschaft auf der Tagung, die diesem Band zugrunde liegt, in ein produktives Gespräch brachte. Die Hoffnung der Herausgeber und aller Mitwirkenden ist, dass der Band dieses Gespräch nicht nur dokumentiert, sondern zum weiteren interdisziplinären Nachdenken über die Gelingensbedingungen demokratischen Entscheidens anregt.

Personenregister

- Konrad Adenauer 33, 41, 62, 73–77, 85,
117–118
Peter Altmeier 74–75
Adolf Arndt 62
Volker Beck 62
Otto von Bismarck 7, 125–126, 140, 155,
163
Norbert Blüm 125, 134 (Fußnote 38)
Hartmut Bossel 217
Rüdiger Breuer 223, 226
Roland Broemel 99
Wilhelm Claussen 125, 133 (Fußnote 37)
Matthias Cornils 91–92
Martin Cronenberg 238
Wolfgang Daniels 184–185, 187, 238
Matthias Engelsberger 184–185, 187–188
John Gofman 211–212
Kurt-Dieter Grill 201
Dieter Grimm 108
Volker Hauff 79
Ferdinand A. Hermens 56
Albrecht Hesse 108
Konrad Hesse 103, 108
Eric Hobsbawn 59
Hans Günter Hockerts 132
Wolfgang Hoffmann-Riem 108
Uwe Jens 239
Karl Jung 125
Robert Jungk 215
Jens Kersten 91
Leo Kirch 84
Hans H. Klein 78, 82
Heinrich Köppler 49, 50, 80
Florentin Krause 217
Karl Kusssmaul 226
Erhard H. M. Lange 56–57
Ferdinand Lassalle 55
Karl Lauterbach 136
Oliver Lepsius 65
Hans Leussink 213
Amory Lovins 217
Niklas Luhmann 65, 112
Hans Luther 36–37, 56
Philip Manow 133
Angela Merkel 171–172
Elisabeth Noelle-Neumann von Allensbach
80
Arthur Adolf Graf von Posadowsky-Wehner
Freiherr von Postelwitz 127
Terence Ranger 59
Karl-Friedrich Müller-Reissmann 217
Marie-Luise Recker 59
Heinz Riesenhuber 223
Hermann Scheer 189 (Fußnote 102), 240
Helmut Schmitt 28, 42, 50–51, 79
Carl Schmitt 161
Inge Schmitz-Feuerhake 212
Olaf Scholz 150
Gerhard Schröder (SPD) 172
Gerhard Schröder (CDU) 61
Christian Schwarz-Schilling 72, 78–82
Lothar Späth 227
Dietrich Sperling 188
Christoph H. Stefes 176, 187
Dolf Sternberger 37, 56
Edmund Stoiber 78–79
Arthur Tamplin 211–212
Wilhelm Treue 59 (Fußnote 15), 63
Thomas Vesting 95
Eva Ellen Wagner 100
Hans-Ulrich Wehler 55–56
Heinrich Windelen 80

Sachregister

- Arbeiterbewegungen 126, 140
Atomenergie 4, 9–10, 205–207, 211,
214–215, 217–218, 228–231, 234,
236–238
– Anti-AKW-Bewegung 206, 209, 215, 216
(Fn. 41), 217–218, 220, 229, 231
– Atomausstieg 172, 180–181, 183 (Fn. 64),
195, 199, 201 (Fn. 172), 231, 235, 239
– Atomgesetz 172 (Fn. 4), 180 (Fn. 48),
208, 220–222
– Atomkraftwerk 209, 210 (Fn. 15), 218,
219 (Fn. 55), 220, 227–228, 237
– Atommüll 208, 210, 214, 237
– Atompolitik 229
– Brutreaktoren (siehe „schnelle Brüter“)
214, 221, 223, 228, 237
– Bürgerdialog Kernenergie 216–217, 230
– Demonstrationskraftwerke 207
– Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke
213, 226
– Endlagerung 214
– Fukushima 171, 180–181, 235
– (Super-)GAU 212–213, 219–220 (Fn. 58)
– Gorleben-Hearing 1979 214
– Kernkraftwerke 177, 180, 207–208,
210–211, 213, 219–220, 226–227
– Leichtwasserreaktoren 207, 221
– Offenburger Vereinbarung 220
– Radioaktive Strahlung 211–212, 219
– Rasmussen Report 213, 223, 226 (Fn. 82)
– Versuchsreaktoren 207
– Wiederaufbereitungsanlage 210, 214,
227–228
– Zivile Atomenergienutzung 206, 229

Berufsbeamtentum 124, 138
Bund-Länder-Konflikt/-Streit 74, 76
Bundesverfassungsgericht 4–5, 13 (Fn. 2),
15–17, 18 (Fn. 14), 19–20, 25–26, 63–66,
71, 78, 80, 83, 85, 87–88, 92–93, 96–97,
100, 105–106, 110–112, 115–120, 134,
176, 180 (Fn. 51), 190–191, 202 (Fn. 181),
203, 218, 221–227, 237
– Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
22 (Fn. 30)
– BVerfGE 1, 208 – 7,5 % Sperrklausel
[1952] 22 (Fn. 30)
– BVerfGE 6, 84 – Sperrklausel 20 (Fn. 23)
– BVerfGE 12, 205 – 1. Rundfunkentschei-
dung [1961] 93 (Fn. 35)
– BVerfGE 29, 221 – Jahresarbeitsverdienst-
grenze [1970] 146 (Fn. 27)
– BVerfGE 49, 89 – Kalkar I [1978] 221
(Fn. 63–64), 222 (Fn. 65–67)
– BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich
[1979] 224 (Fn. 75–76), 225 (Fn. 77–78)
– BVerfGE 57, 295 – 3. Rundfunkentschei-
dung [1981] 94 (Fn. 40, 42–43, 46), 117
(Fn. 21)
– BVerfGE 73, 118 – 4. Rundfunkentschei-
dung [1986] 94 (Fn. 44), 96 (Fn. 60), 97
(Fn. 61, 64), 103 (Fn. 98)
– BVerfGE 74, 297 – 5. Rundfunkentschei-
dung [1987] 97 (Fn. 61), 103 (Fn. 99)
– BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl [1989] 16
(Fn. 8), 26 (Fn. 43)
– BVerfGE 83, 2338 – 6. Rundfunkentschei-
dung [1991] 97 (Fn. 64)
– BVerfGE 87, 181 – 7. Rundfunkentschei-
dung [1992] 94 (Fn. 45), 117 (Fn. 22)
– BVerfGE 95, 335 – Überhangmandate
II [1997] 19 (Fn. 20), 20 (Fn. 22), 23
(Fn. 32), 26 (Fn. 42)
– BVerfGE 97, 228 – Kurzberichterstattung
[1998] 94 (Fn. 38)
– BVerfGE 103, 197 Pflegeversicherung I
[2001] 146 (Fn. 28)
– BVerfGE 105, 185 UMTS-Erlöse [2002]
17 (Fn. 11, 12)
– BVerfGE 114, 121 – Bundestagsauflösung
III [2005] 24 (Fn. 35)
– BVerfGE 119, 181 – Rundfunkfinanzie-
rungsstaatsvertrag [2007] 94 (Fn. 38), 97
(Fn. 64)
– BVerfGE 120, 82 – Sperrklausel Kom-
munalwahlen [2008] 19 (Fn. 18–19)

- BVerfGE 122, 210 – Pendlerpauschale [2008] 22 (Fn. 30)
- BVerfGE 122, 374 – EEG 2009 [2009] 203 (Fn. 183)
- BVerfGE 124, 161 Überwachung von Bundestagsabgeordneten [2009] 24 (Fn. 38)
- BVerfGE 129, 28 – Neunergremium [2011] 16 (Fn. 9)
- BVerfGE 130, 318 – Stabilisierungsmechanismusetz [2012] 16 (Fn. 6)
- BVerfGE 131, 316 – Landeslisten [2012] 21 (Fn. 26)
- BVerfGE 135, 259 – Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl [2014] 19 (Fn. 19)
- BVerfGE 136, 9 – Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten [2014] 93 (Fn. 36), 96 (Fn. 58), 97 (Fn. 62–64, 68), 100 (Fn. 81), 105 (Fn. 111–112)
- BVerfGE 140, 115 – Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses [2015] 16 (Fn. 7), 24 (Fn. 39), 25 (Fn. 40)
- BVerfGE 143, 246 – Atomausstieg [2016] 180 (Fn. 51)
- BVerfGE 149, 222 – Rundfunkbeitrag [2018] 96 (Fn. 58), 98 (Fn. 69), 100 (Fn. 82), 102 (Fn. 94)
- BVerfGE 158, 389 – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung [2021] 87 (Fn. 3), 88 (Fn. 7), 96 (Fn. 58), 98 (Fn. 69), 100 (Fn. 82, 85), 102 (Fn. 96), 107 (Fn. 119)
- Deutsche Arbeitsfront 130
- Dysfunktionalität 21, 135, 160, 164–165
- Energie 8–9, 172–173, 175–180, 183, 187–196, 199–203, 205, 207–208, 217, 233–236, 238, 240
- EEG (EEG-Umlage) 171, 172, 180, 182, 189 (Fn. 102), 190 (Fn. 112), 193–203, 239–240
- Einspeisevergütung 183 (Fn. 68), 184, 186, 191, 238–239
- Energiepolitik 4, 171, 176, 178, 180 (Fn. 49), 181, 186 (Fn. 83), 194, 196, 200, 233–236
- Energiesouveränität 178
- Energiewende 9, 171–173, 174 (Fn. 15), 175–182, 186–187, 189, 191, 193–196, 199–201, 203–204, 239–240
- Energiewirtschaftsgesetz 235
- Erneuerbare Energien 173, 178, 180–187, 190, 192–198, 200–202, 217, 238–240
- Ölpreiskrise 178, 207
- Versorgungssicherheit 178
- Windenergie 186, 191–192, 196
- Strom 9, 177–178, 181, 183–189, 194 (Fn. 135), 195–198, 200–202, 207, 228, 235–240
- Stromeinspeisungsgesetz 184, 238, 240
- Strompreisentwicklung 188
- Europäische Kommission 188, 190–191
- Festvergütung 195
- Finanzierung 19, 63, 87, 102, 109–110, 123–124, 134–135, 137, 144, 160 (Fn. 29), 198
- Finanzierungsmodell 6, 102, 117–118
- Finanzierungsmaßgaben 110
- Finanzierungsrechtliche Regeln 17
- Frankfurter Paulskirche 56
- Geschäftsordnungsrecht 5, 14–15, 24
- Gleichheitsrechte 22, 26
- Increasing returns 157 (Fn. 14), 159 (Fn. 25), 160
- Kanzlerdemokratie 77
- Legacy 157, 159
- Legitimationsmodell 92–93, 96, 99–102, 105–106, 110, 116–119
- Institutionelle Stabilisierungsfaktoren 6, 92, 105–106
- Rechtfertigung 2, 8, 22, 92–93, 95, 97, 99–100, 102, 116, 117 (Fn. 23), 145
- Rundfunkmodell 95
- Sonderdogmatik 93, 99, 105
- Lex Soraya 73
- Lock-in 157 (Fn. 14), 160
- Machtfragen 5, 55–56, 61–62, 67
- Machteffizienz 56
- Medien und Rundfunk 111, 116
- ARD 76–77, 80–81, 85, 87 (Fn. 4), 96
- Axel-Springer-AG 82, 84
- Deutsche Welle 74, 91 (Fn. 21)
- Deutschland-Fernsehen-GmbH 75
- Deutschlandfunk 74
- dpa (deutsche Presseagentur) 73

- NDR 81, 108
- NWDR (Nordwestdeutscher Rundfunk) 73–74
- RTL 82–84
- WDR 80, 81 (Fn. 45)
- Die Welt 73, 80
- ZDF 77, 81, 87 (Fn. 4), 105, 108
- Arbeitsgruppe Medienpolitik (CDU/CSU) 78
- Bundespressegesetz (1952) 73
- Bundesrundfunkgesetz (1953) 73
- Freie Fernseh GmbH 74–76
- Funktionsauftrag 96–98, 100
- Medien-Ministerium 73
- Medienpolitik 72–73, 78, 86
- Produktwerbung 75, 118
- „Rotfunk“ 80, 84
- Binnenpluralität 95–96, 103, 105 (Fn. 113)
- Drittes Rundfunkurteil (1981) 83
- „Fernseh-Urteil“/Rundfunk-Urteil (1961) 76, 80, 112
- Kommerzieller Rundfunk 72, 76, 78, 80–81, 83, 86
- Linearer Programmrundfunk 94–95, 99–100, 117
- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk 4–5, 71, 72 (Fn. 5), 73, 76, 78, 80–83, 85, 87–89, 90 (Fn. 16), 91–93, 94 (Fn. 47), 95–103, 105, 106 (Fn. 115), 108–110, 115–117
- Duale Rundfunkordnung/Dualer Rundfunk 6, 71, 84 (Fn. 54), 85, 93, 96–97, 112, 116, 118
- Privater Rundfunk 5, 72, 77, 80–81, 83–86, 108, 118–119
- Programmautonomie und Staatsferne 76, 94, 97
- Rundfunkdebatten 75
- Rundfunkfreiheit 76, 91, 94, 117
- Rundfunkmonopol 78, 93
- Rundfunkordnung 93, 96–97
- Rundfunkreform 75
- Rundfunkstaatsvertrag 83
- Rundfunkverfassungsrecht 92, 97, 101 (Fn. 91), 104 (Fn. 109), 106, 108
- Studiengesellschaft für Funk und Fernsehwerbung 75–76
- Beitrag (Rundfunk) 87–88, 100, 102
- Beitragserhöhung 87
- Beitragspflicht 102
- Beitragsfestsetzung 102
- Militärregierungen/Besatzungsmächte/Alliierten 5, 7, 30–33, 53, 57, 60, 66, 73, 129–130, 143–144, 235
 - Alliiierter Kontrollrat 130
- Missbrauchskontrolle 23–24, 63
- Parlament 4–5, 14–22, 24–30, 32–35, 39–41, 43–44, 46, 49–50, 52, 57, 62–64, 66, 184, 206 (Fn. 5), 230
 - Bundestag 13–16, 18, 21–22, 23 (Fn. 31), 24–29, 31, 33, 39–41, 42 (Fn. 54), 43, 45 (Fn. 66), 46 (Fn. 74), 47, 49–52, 54, 59 (Fn. 15), 61, 65–66, 74, 78, 81, 107 (Fn. 119), 131–132, 136, 179–180, 182, 184–185, 186 (Fn. 83), 187, 191–192, 194, 200, 201 (Fn. 171), 202, 216 (Fn. 40), 230, 238–239
 - Große Koalition 28, 40, 42–44, 47, 51–52, 54, 60, 77, 197, 207
 - Reichstag 55, 127
- Parlamentarischer Rat 5, 28–38, 40, 50, 53–54, 56–58, 60–61, 66, 73
 - Wahlrechtsausschuss 31–32, 35–37, 58
- Politikverständnis 154, 158, 161
- Qualitätsverständnis 149–150
- Reformen 3–5, 7, 13, 18–19, 21, 23, 26–29, 39, 41–52, 54, 60–62, 65–67, 72, 79, 81, 87–88, 102, 106, 118, 124–125, 133–138, 144, 151–152, 154, 160, 162, 165–166, 174, 177, 182, 191–192, 196, 235
 - Reformansatz 88
 - Reformdebatten 28, 47, 49, 53, 60, 92
- Repräsentative Demokratie 15, 48, 55
- Richtungsentscheidung 2–10, 13, 29–30, 34–35, 39, 47, 49–50, 53–54, 57–61, 63, 72, 75, 77, 82–86, 89–90, 92, 105, 108, 110–116, 118–120, 124–125, 133, 135, 139–140, 142, 150–167, 171, 174–176, 187, 196, 198–200, 203–206, 231, 233, 235–240
 - critical junctures 2, 7, 129, 157 (Fn. 14), 162
 - Invention of tradition 37, 54, 59
 - Perspektive 3, 5–6, 8, 10, 13–15, 19, 22–24, 27, 45, 76, 78, 89–90, 99 (Fn. 78), 108–109, 116, 118, 196, 206 (Fn. 4), 222, 230, 234
 - Infrastruktur 9, 90–92, 98, 123, 205
 - Judikatur 91–92

- Entscheidungsverkettung 5, 58
- Multikausalität 5, 58
- Pfadabhängigkeit 2–3, 8, 29, 34, 89–92, 113–115, 124–125, 128, 131, 134, 138, 153–154, 156–165, 174–175, 177, 199, 205, 239–240
- Politische Richtungsentscheidungen 8, 84, 114–116, 153, 156, 162, 167, 171, 174–175, 187, 198, 200, 203–205, 237
- Richtungsentscheidungsnarrativ 60–61
- Richtungsweisungsbewusstsein 35–36, 53–54, 58–59
- Trajektorien 2, 89, 105, 113–114
- Zeitenwende 3, 150, 157–159, 174 (Fn. 17)
- „Rubikon“-Rede (1904) 127
- Schutzbedürftigkeit 146
- Selbst-Gesetzgebung 4, 13–16, 18–22, 24, 26, 61, 63
- Selbstverwaltungsgesetz (1950/51) 132
- Selbstverwaltungsstrukturen 160, 164, 166
- Sozialstaat/ Sozialpolitik 125, 129, 131, 136–137, 140, 146, 153–154, 166, 175
- Krankenversicherung 4, 7–8, 124–125, 127, 131–132, 134–151, 153–156, 161–163, 165
- Alterungsrückstellungen 147
- Beihilfeberechtigung 143
- Beveridge-Plan (1942) 129, 142
- Der deutsche Volksschutz (1939) 130
- Erstes britische Krankenversicherungsgesetz (1908) 127
- Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) 2, 123–125, 127–129, 131–133, 137–139, 142, 144, 146–153, 156, 160, 163, 165–166
- Gesundheitswerk des deutschen Volkes (ab 1940) 130
- Hartmannbund 129
- Hilfskassen 126, 141
- Kassenarztwesen 134
- Kassen- und Kassenarztgesetz 1955 134
- Krankenversicherungspflicht 142, 146, 164
- Krankenversicherungsrecht 153, 155–156, 161, 166
- Krankenversicherungssystem 132, 142, 144, 148, 156–157, 162
- Mutuelles, Mutualité 126–127
- National Health Service 124
- Private Krankenversicherung (PKV) 2, 123–124, 127–128, 131, 133, 136, 138–139, 142–144, 146–151, 157, 160, 165–166
- Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmen (1901) 127
- Sécurité Sociale (1945) 129
- „Sonderkassenprinzip“ 132
- Zweiklassenmedizin/ Zwei-Klassen-System 7, 136, 165
- Arbeiterversicherung 126–127, 139–140
- Arbeitslosenversicherung 125, 140, 146, 162
- Bürgerversicherung 7, 127, 134, 136, 138, 151, 157, 166
- Einheitsversicherung 129–132, 143, 157
- Friendly Societies 126
- Grundversorgung 96–97, 100–101
- Soziale Gerechtigkeit 144
- Umlagesystem 203
- Versicherungspflicht 124, 126, 133, 140–144, 145 (Fn. 25), 146, 156
- Versicherungswirtschaft 127, 133–134 (Fn. 37)
- Volksversicherung 127 (Fn. 17), 129, 133, 142–143
- Spiegel-Affäre 77
- StrEG 171, 179–180, 182–183, 185–194, 198–199, 201, 203
- Systemwettbewerb 145, 148
- Technologieförderungsinstrument 201
- Transformation 13, 30, 140, 155, 175, 181 (Fn. 56), 198 (Fn. 157)
- Umweltbewegung 178–179
- Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz 211
- CO₂-Ausstoß 240
- Klimaschutzprogramm 179
- Öko-Institut e. V. 217, 219, 231
- Unionsrecht 90, 108, 110, 197, 203
- EMFA 109–110
- EuGH 102 (Fn. 94), 109–110
- Verfahrenseffizienz 24–25
- Vergütungssystematik 149
- Vermittlungsverfahren 16, 18, 24
- 2+4-Vertrag 239
- Vetospieler 176, 238

- Wahlrecht 2, 4–5, 13–23, 26–37, 39–45, 46
(Fn. 74), 47–53, 55–56, 58, 59 (Fn. 15),
60–65, 67, 145–147, 151
- Grundmandatsklausel 18, 23
 - Mehrheitswahlrecht 28, 32, 36–37,
39–40, 42, 46–47, 52, 54–57, 60–61, 66
 - Sperrklausel 19–20, 23 (Fn. 31), 32, 38
 - Verhältniswahlrecht 29–30, 34, 37–38,
46–48, 50, 53–58, 60
 - Wahlgesetze 1949, 1953, 1956 14–15, 18
(Fn. 14), 19, 24, 27–28, 31–35, 38, 40–42,
53, 57, 59–64, 67 (Fn. 42)
 - Wahlgesetzdebatte 53, 59
 - Wahlgesetzgebung 27, 29–35, 53, 57,
64
 - Wahlgleichheit 19, 21–22, 23 (Fn. 32)
 - Wahlrechtsausschuss 31–32, 35–37, 58
 - Wahlrechtsgrundsätze 16, 19
- Wahltarife 148
- Warenverkehrsfreiheit 192–193
- Wiedervereinigung 59, 83, 140, 174
(Fn. 17), 185, 189, 199–200, 239