

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Gerhard A. Ritter

Der Antiparlamentarismus
und Antipluralismus
der Rechts-
und Linksradikalen

Klaus Kröger

Aufgabe und Verantwortung
des Bundeskanzlers
nach dem Grundgesetz

B 34/69

23. August 1969

Professor Dr. Gerhard A. Ritter ist Ordinarius für Neuere Geschichte in Münster.

Dr. Klaus Kröger ist an der Universität Gießen und nebenberuflich an der Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt/M. tätig.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksradikalen

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik ist in den letzten Jahren — vor allem seit der vorübergehenden Wirtschaftsrezession 1966/67 und der Bildung der Großen Koalition Ende 1966 — von seiten extremer Kräfte auf der Rechten und der Linken zunehmend in Frage gestellt bzw. radikal angegriffen worden. Die vorliegende Untersuchung will die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten der dieser Kritik zugrunde liegenden Denk- und Verhaltensweisen herausarbeiten und dabei insbesondere das im Zentrum dieser Ideologien liegende Verständnis von Demokratie, Parlamentarismus und Pluralismus analysieren.

Dabei soll die Untersuchung sich einerseits auf die NPD, andererseits auf die Neue Linke beschränken; auf die organisatorisch und auch ideologisch sehr heterogenen gesellschaftlichen Gruppierungen der Neuen Linken aber nur insoweit, als sie die gegenwärtige Verfassung und Rechtsordnung für nicht legitimiert halten und zu deren Beseitigung die Anwendung nichtrechtsstaatlicher, undemokratischer Mittel — u. a. auch Gewalt durch eine „revolutionäre Elite“ — als grundsätzlich gerechtfertigt ansehen. Damit gehören also bewußt nicht zum Gegenstand der Untersuchung jene links von der SPD stehenden, sich selbst auch häufig

Ein solcher Vergleich muß von der Existenz wesentlicher Unterschiede im Denken der links- und rechtsradikalen Kritiker ausgehen.

1. Während die Linken — zumindest ihrer Zielsetzung nach — primär vom Einzelmenschen und seiner Freiheit ausgehen, ist für die NPD die Gemeinschaft, das Volk, die Nation transzendental überhöht, vorgegeben und dem einzelnen übergeordnet. Die Partei vertritt eine organische Auffassung von Geschichte, besitzt einen biologistisch begründeten Volksbegriff und gewährt rassistischen Ideen — den

Mit freundlicher Genehmigung des Markus-Verlages in Köln wird in dieser Ausgabe aus dem in Kürze erscheinenden Sammelband „Der Überdruß an der Demokratie — Neue Linke und alte Rechte — Unterschiede und Gemeinsamkeiten“ der Beitrag von Prof. Gerhard A. Ritter als Vorabdruck veröffentlicht. Der Sammelband enthält ferner Aufsätze von Prof. Erwin K. Scheuch, Prof. Kurt Sontheimer und Britta Schmitz-Hübsch/Paul Kevenhörster.

zur Neuen Linken zählenden Kräfte, die unter Ausschöpfung aller legalen, auch außerparlamentarischen Mittel auf demokratischem Wege, also u. a. durch Gewinnung einer Mehrheit, ein radikales Reformprogramm durchsetzen wollen, selbst wenn dieses die Ersetzung der kapitalistischen durch eine sozialistische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zum Ziel hat.

Während die Neue Linke — jedoch nicht die Ende 1968 konstituierte Deutsche Kommunistische Partei — ihre Ziele offen darlegt, verhüllt die NPD in zunehmendem Maße ihre letz-

Klaus Kröger:

**Aufgaben und Verantwortung des
Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz S. 28**

ten Ziele, um bei den Wählern respektabler zu werden und einem Verbot durch das Bundesverfassungsgericht zu entgehen.

Die Berechtigung eines Vergleichs dieser beiden Gruppen — vor allem in bezug auf ihre Kritik am Parlamentarismus und Pluralismus — kann sich erst im Fortgang der Untersuchung erweisen.

I. Rechts gleich links?

Traditionen des deutschen Rechtsradikalismus folgend — Eingang in ihr Denken. Der Chefideologe der Partei, Ernst Anrich, einst NS-Historiker in Straßburg und Reichsschulungsleiter beim NS-Studentenbund, jetzt Leiter der Abteilung für politische Bildung beim Vorstand und Mitglied des Präsidiums der NPD, hat in einem für die Weltanschauung der NPD höchst kennzeichnenden Grundsatzreferat auf deren zweitem Parteitag in Karlsruhe 1966 insbesondere völkisch-rassistische Ideen eindeutig vertreten:

„Die Gemeinschaft ist vor dem einzelnen da, der Mensch lebt in einem Teil seines Wesens aus ihr . . . Nicht Buchen sind vor der nächsten Buche und waren vor der ersten da, sondern: Die Artkraft, Buche sein zu können, der Keim, aus dem sich Buchen entfalten, war das

Der Verfasser dankt Herrn Jürgen Kocka für wesentliche Anregungen und seine Hilfe bei der Zusammenstellung des Materials.

erste.“¹⁾ Aus dieser biologistischen Auffassung von Gemeinschaft wird dann der Volksbegriff und die Bedeutung der Rassen entwickelt: „Die Grundartung und die Gemeinschaft Menschheit entsproß nicht in einer völlig gleichen Art und Gemeinschaft, sondern in großen getrennten Räumen, in Unterarten und Untergemeinschaften, in Rassen mit verschiedenen leiblichen und geistigen Stilanlagen der Äußerung und Verarbeitung.“

Geschichte wird nach Anrich im wesentlichen von der Begegnung, Bekämpfung, Durchdringung und Absonderung der Rassen bestimmt. Das Volk ist ein „biologischer Organismus besonderer Artung und Keimkraft“, seine „eigentümliche Artkraft“ ist das „Volkstum“²⁾. Dieser völkischen Ideologie entspricht die Forderung nach Reinerhaltung der Rassen, da eine über ein bestimmtes Maß hinausgehende Rassenmischung zum „Verfall“ führe³⁾, die biologische Rechtfertigung der Überlegenheit der weißen über die farbigen Völker⁴⁾ sowie die grundsätzlich positive Beurteilung der Nürnberger Gesetze und der Erb- und Rassenpolitik der Südafrikanischen Union und Rhodesiens⁵⁾.

Im Gegensatz zu dieser die „Natur“ des Menschen betonenden Ideologie sehen die Linken den Menschen als vor allem durch seine Geschichte und seine Umwelt, besonders aber durch die ökonomischen Bedingungen seiner Existenz geprägt und daher durch strukturelle Veränderungen und bewußte Erziehung wandelbar an.

2. Diesem Denkansatz entsprechend fehlt auf seiten der Linken — trotz aller an der Haltung der kommunistischen Staaten orientierten Kritik an dem angeblichen Imperialismus der Israelis gegen ihre arabischen Nachbarstaaten — der Antisemitismus, der in der NPD eine, wenn auch von der Parteiführung aus Opportunitätsgründen zurückgedrängte, unterschwellige Strömung ausmacht. Typisch dafür ist etwa die Äußerung, daß der Antisemitismus der nationalsozialistischen Ära auf dem Verdacht beruht habe, „daß das russische Judentum sowie jüdische Bankhäuser in Amerika bei der Ent-

stehung des Bolschewismus eine entscheidende Rolle gespielt hätten“, oder daß der Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg „auf das Wirken bestimmter antifaschistischer und antigermanistischer Juden“ zurückzuführen sei⁶⁾.

3. Der Ideologie der NPD liegt die Anschauung zugrunde, daß für den unbefriedigenden Zustand der gegenwärtigen Verhältnisse klar umgrenzbare Personengruppen verantwortlich seien, als die neben den meist nur indirekt angegriffenen Juden vor allem die Gastarbeiter, aber auch Intellektuelle und Studenten, Sozialisten und Kommunisten identifiziert werden⁷⁾. Solche Sündenbocktheorien gibt es kaum auf seiten der Neuen Linken, insofern sie gesellschaftlich-strukturelle Ursachen für Mißstände verantwortlich macht und ihre Veränderung fordert. Jedoch finden sich bei ihren weniger reflektierenden Vertretern Tendenzen, die Kritik an bestimmten Erscheinungsformen unserer Gesellschaft, wie der Pressekonzentration, zu personalisieren und einzelne, wie Springer oder die die radikalen Studenten angeblich im entscheidenden Moment vertratenden „scheinliberalen“ Professoren, als Objekte für Aggressionen aufzubauen.

4. Völlig fehlen dagegen auf seiten der Neuen Linken der aggressive und expansive Nationalismus und der Mythos vom Reich⁸⁾, die man als wesentliche Integrationsmomente der in der NPD vereinigten Kräfte ansehen kann.

5. Ein weiterer wesentlicher Unterschied in der Ideologie liegt in dem an die autoritären und staatsverherrlichenden Traditionen bewußt anknüpfenden überhöhten Staatsbegriff der NPD. Dagegen ist für die Linksradikalen der Staat durch die historisch wechselnden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, insbesondere durch die Klassensituation bedingt. Im Gegensatz zu der Betonung der Notwendigkeit von Befehlsgewalt, Herrschaft und Autorität als der Kennzeichen jedes Staates durch die NPD geht es in der Zielvorstellung der radikalen Linken um die Schaffung einer herrschaftsfreien Gesellschaft. Die Konzeption

¹⁾ Mensch — Volk — Staat — Demokratie, abgedruckt in Deutsche Nachrichten, Nr. 25, 24. 6. 1966, S. 9.

²⁾ Ebenda.

³⁾ Das führt Anrich in einem Sonderdruck der Parteizeitung Deutsche Nachrichten vom 24. 2. 1967 aus.

⁴⁾ Vgl. dazu Hans Maier/Hermann Bott, Die NPD, Struktur und Ideologie einer „nationalen Rechtspartei“, 2. Aufl., München 1968, S. 40.

⁵⁾ Vgl. die Sachworte „Nürnberger Gesetze“ und „Apartheid“ in dem von den Deutschen Nachrichten herausgegebenen parteioffiziellen Politischen Lexikon.

⁶⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Antisemitismus“, sowie Deutsche Nachrichten, Nr. 36, 9. 9. 1966, S. 4. Für weitere Belege über die antisemitischen Tendenzen der NPD vgl. Giselher Schmidt, Ideologie und Propaganda der NPD, Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1968, S. 8 f.

⁷⁾ Vgl. dazu Reinhard Kühnl, Rainer Rilling, Christine Sager: Die NPD. Struktur, Ideologie und Funktion einer neofaschistischen Partei, Frankfurt/Main, 1969, S. 179 ff.

⁸⁾ Vgl. Bundesminister des Innern, Erfahrungen aus der Beobachtung und Abwehr rechtsradikaler und antisemitischer Tendenzen im Jahre 1967, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 15/68 vom 10. 4. 1968, S. 8 f.

der Linken enthält hier ein den Traditionen der Aufklärung verpflichtetes humanes Moment, das dem Denken der Rechten abgeht.

6. Es fehlt auf seiten der radikalen Linken der für die NPD typische Appell an traditionelle, kleinbürgerliche und mittelbürgerliche Tugenden wie Ordnung, Sauberkeit, Zucht und „anständige“ Sexualmoral. Bei den Linksradikalen können dagegen Obszönitäten, da sie angeblich eine emanzipatorische Wirkung haben, zum politischen Vorgehen gehören.

7. Völlig verschieden interpretieren die hier verglichenen beiden Gruppen die deutsche Geschichte, besonders auch die des Nationalsozialismus. Während die Linke die klare Verurteilung des Nationalsozialismus durch die Geschichtswissenschaft der Bundesrepublik teilt, wobei sie allerdings den Aufstieg des Nationalsozialismus einseitig aus der Krise des Spätkapitalismus interpretiert, versucht die NPD durch eine angeblich „wertfreie“ Darstellung, durch Verharmlosung der nationalsozialistischen Verbrechen, durch ihre Erklärung als Verfälschung richtiger Grundideen sowie durch die Aufrechnung deutscher Fehler mit den Sünden anderer Nationen die Politik der Jahre 1933 bis 1945 weitgehend zu rechtfertigen und die Kritik an der eigenen Vergangenheit als Produkt der reeducation zu denunzieren.

Der Nationalsozialismus erscheint als die nach dem Versagen aller demokratischen Parteien realpolitisch einzige Alternative zum Kommunismus: „Adolf Hitler oder Ernst Thälmann. Eine andere Möglichkeit existierte überhaupt nicht.“⁹⁾ Zum Stichwort „Endlösung der Judenfrage“ heißt es im parteioffiziellen „Politischen Lexikon“, daß „im Rahmen kriegsbedingter Aktionen Juden zu Hunderttausenden (verhältnismäßig glaubwürdige Angaben schwanken zwischen 350 000 und 1 000 000) von deutschen oder in deutschen Diensten stehenden Spezialeinheiten ohne Wissen der deutschen Öffentlichkeit getötet worden sind“¹⁰⁾. Unter dem Stichwort „Konzentrationslager“ werden vor allem die Grausamkeiten in den Lagern anderer Nationen erörtert, während von den deutschen Vernichtungslagern berichtet wird, daß es sich nicht feststellen ließe, „in welchem Umfang und auf

⁹⁾ Deutsche Nachrichten Nr. 3, 19. 1. 1968, S. 3.

¹⁰⁾ Nach dem Stand der gegenwärtigen Forschung bewegen sich die Gesamtverluste des Judentums zwischen fünf und sieben Millionen. Dieser Völkermord war dabei „weder eine Kriegs- noch eine Terrormaßnahme“. Er gründete „im biologistischen Wahnsinn der NS-Ideologie.“ (Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Köln-Berlin 1969, S. 466.)

wessen Befehl“ Tötungsaktionen wirklich stattgefunden hätten. Doch wären „bereits vor 1945 durch SS-Gerichte Lagerführer und Chargen wegen Beteiligung an derartigen Übergriffen abgeurteilt und hingerichtet“ worden. Insgesamt läuft die Tendenz der Partei darauf hinaus, nachzuweisen, daß die von den Alliierten begangenen Grausamkeiten und Kriegsverbrechen das Ausmaß der Verbrechen des Dritten Reiches überstiegen hätten und sie somit gleichsam kompensierten.

Besonders wichtig ist der NPD der Versuch, im Gegensatz zu den gesicherten Ergebnissen der Geschichtswissenschaft nachzuweisen, daß die Alliierten die Haupt- bzw. die Alleinschuld am Ausbruch des Zweiten Weltkrieges trügen: „Der Krieg gegen Polen 1939 war Verteidigungskrieg.“¹¹⁾ Und unter Wiederholung der nationalsozialistischen Legende von der jüdischen Weltverschwörung wird in der Parteizeitung „Deutsche Nachrichten“ vom 24. Dezember 1965 ausgeführt: „Bedingungsloser Haß“ hat die „jüdischen Funktionäre an den Schalthebeln der Macht... 1933 (sic!) 1939 und 1941 zu ihren tölpelhaften und als Handlangerdienst für Hitler sogar verbrecherischen Kriegserklärungen an Deutschland verführt.“ In der Geschichtsauffassung ist so die Kontinuität der NPD zum Nationalsozialismus am klarsten nachzuweisen.

8. Sowohl die NPD als auch die Neue Linke geben sich als Kritiker des Kapitalismus. So fordert die NPD in einer wirtschaftspolitischen Entschließung in fast wörtlicher Anknüpfung an seit den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts kontinuierlich artikulierte ideologische Formulierungen präfaschistischer Gruppen kleinbürgerlich-mittelständischer, agrarisch-konservativer und antisemitischer Provenienz die „Einschränkung des maßlosen, unsozialen und ruinösen Wettbewerbs durch die schrankenlose Ausbreitung von Warenhäusern, Supermärkten, Filialfirmen, Versandhandelsfirmen, Discount-Häusern usw. zu Lasten des selbständigen, leistungsfähigen Einzelhandels“ und die „Verhinderung gefährlicher Machtballungen in den Händen einiger weniger“¹²⁾. Die Überspitzung des freien Spiels der Kräfte führe zu Unfreiheit „durch Bildung von Unternehmerkonzentrationen (Monopole, Kartelle, Syndikate). In diese Richtung weist die heutige Liberalisierung in der BRD, die die einheimische Produktion schutzlos dem Fremdkapital, dem ‚Ausverkauf in Germany‘, preisgibt“¹³⁾. Auch der Protest gegen die durch den Kapitalismus bewirkte Entfremdung des

¹¹⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Präventivkrieg“.

¹²⁾ 1966 als Flugblatt ohne Datum verbreitet.

¹³⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Liberalismus“.

Menschen, der „zum Mittel der Produktion und zum Opfer der Verbraucherwerbung“ geworden sei, findet sich bei der NPD¹⁴⁾. Trotz dieser deutlichen Anklänge an typische Thesen linker Kapitalismuskritik dürfen wir doch wesentliche Unterschiede nicht übersehen. Einmal hat die ökonomische Argumentation auf der Linken einen sehr viel höheren Stellenwert. Auch fehlt dort das Eintreten für typisch mittelständische Interessen, die den Kern des Wirtschaftsprogramms der NPD ausmachen. Noch bedeutsamer ist, daß nach Auffassung der extremen Linken erst die Vergesellschaftung der Produktionsmittel, die grundlegende Änderung der Eigentumsverhältnisse, eine harmonische, klassenlose Gesellschaft herstellen kann. Die NPD will dagegen nur die Kontrolle der Auswüchse des Kapitalismus und hält eine grundsätzliche Interessensharmonie in einer echten „Volksgemeinschaft“ bereits unter dem gegenwärtigen, allerdings durch staatliche Eingriffe entschärften Sozial- und Wirtschaftssystem für möglich.

Besonders deutlich wird der Unterschied der Wirtschaftskonzeptionen in der Haltung zu den Gewerkschaften. Während die Linksradikalen unter Kritik der Tendenzen zur Zusammenarbeit mit den Unternehmern für bewußt klassenkämpferische Gewerkschaften plädieren, nimmt die NPD eine deutlich anti-gewerkschaftliche Position ein. Die Ansicht, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer „grundsätzlich in getrennten Organisationen stehen“ müssen, wird als „ewig gestrig“ kritisiert¹⁵⁾. Die Stellung zu den gesellschaftlichen Kräften ist so in der NPD offensichtlich von ständestaatlichen Ideen und dem präfaschistischen und faschistischen Modell des korporativen Staates mitbestimmt.

Es würde zu weit gehen, hier die Differenzen der äußersten Linken und der NPD in der Stellungnahme zu konkreten politischen Problemen, die sich etwa in der Haltung zum Kommunismus, zu faschistischen Regimen und zur Agrarfrage zeigen ließen, im einzelnen aufzuführen und auf ihren ideologischen Gehalt hin zu untersuchen.

Auch in der inneren Organisation zeigen sich wesentliche Unterschiede. Die Neue Linke ist, im Gegensatz zu der eindeutig von der Parteispitze beherrschten Kommunistischen Partei der späteren Jahre der Weimarer Republik, vor allem auf Grund der in ihr wirkenden starken anarchistischen Elemente vielfach zersplittert. Auch die zur Neuen Linken zu zählenden einzelnen Organisationen zerfallen häufig in sich bekämpfende Gruppen oder weitgehend

¹⁴⁾ Programm der NPD.

¹⁵⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Unbelehrbar“.

autonome lokale Zweigorganisationen, die nur in gewissen gemeinsamen Aktionen von Zeit zu Zeit zusammenfinden. Dagegen ist die NPD, in der die Kader der alten Deutschen Reichspartei (DRP) das Rückgrat bilden, straff von der eindeutig dominierenden Zentrale her organisiert.

Hinter der „demokratischen Fassade“¹⁶⁾, die die mit Rücksicht auf die Verbotsdrohung im November 1967 umformulierte Parteisatzung aufbaut, stehen der Parteiführung durch die Verbreitung von Richtlinien, Musterreden, Zitatenscheine und Antwortschablonen, die Beschränkung der Redeerlaubnis auf die Inhaber eines parteiamtlichen Rednerausweises sowie das ausschließliche Recht der taktisch versierten Parteiführer, Interviews zu geben¹⁷⁾, weitgehende Einflußmöglichkeiten zur Verfügung; diese dienen allerdings vor allem auch dazu, die Legalitätstaktik nicht durch nazistische Äußerungen der Mitglieder zu gefährden.

Ein Vergleich der jeweiligen sozialen Basis der Rechts- und Linksradikalen ist nicht möglich, da es — weitgehend durch die organisatorische Zersplitterung der Neuen Linken bedingt — keine umfassenden empirischen Untersuchungen über deren Anhängerschaft gibt; offensichtlich stellen jedoch aus den Mittel- und Oberschichten kommende Studenten, ältere Schüler und Intellektuelle einen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weit überproportionalen Anteil. Die NPD, unter deren Mitgliedern zunächst der Anteil der 45- bis 64jährigen, der Vertreter der selbständigen Mittelschichten und der Berufssoldaten erheblich über dem der Industriearbeiter und Angestellten und deren durchschnittlichem Anteil an der Gesamtbevölkerung lag¹⁸⁾, scheint inzwischen eine Sammelpartei geworden zu sein, die ihre Wähler fast proportional aus allen Alters-, Berufs- und Einkommensschichten der Bevölkerung mit allerdings deutlichem Übergewicht der Männer über die Frauen und der Protestanten über die Katholiken rekrutiert¹⁹⁾.

Unter Berufung auf die hier skizzierten — und weitere — Unterschiede vor allem in der Funktion dieser links- und rechtsradikalen Bewegungen für die Gesamtgesellschaft gibt es starke Tendenzen, jeden Vergleich zwischen ihnen als Produkt einer „abstrakten Identität, die soziologisch nicht existiert und überdies vollkommen unhistorisch“ sei²⁰⁾, zu tabuisieren. Diese Haltung findet ihre Entsprechung in

¹⁶⁾ So Bracher, a. a. O., S. 523.

¹⁷⁾ Vgl. Kühnl, a. a. O., S. 41 ff.

¹⁸⁾ Ebenda, S. 221 ff.

¹⁹⁾ Vgl. die Zahlen bei Maier-Bott, a. a. O., S. 12 ff.

²⁰⁾ So Horst Krüger in seinem Artikel: Die falsche Gleichung. Warum klingt die Formel von den „extremen Kräften rechts und links“ so faul?, in: Die Zeit, 4. 4. 1969, S. 18.

vom Konzept des Totalitarismus, das den theoretischen Rahmen vieler Untersuchungen über Nationalsozialismus und Kommunismus bzw. Stalinismus in den vergangenen Jahrzehnten gebildet hat, als Ausdruck des Kalten Krieges, als zu stark wertend statt analysierend oder für konkrete empirische Untersuchungen überflüssig²¹⁾ zu distanzieren.

Parallel dazu läuft eine gewisse Wiederbelebung der Erklärung des Faschismus als eines Ausdrucks der Agonie des Spätkapitalismus, d. h. als eines bewußten Versuchs monopolkapitalistischer Kräfte, die auf Demokratisierung und Sozialisierung drängenden Tendenzen einzudämmen. Der mögliche Nutzen dieser Analyse liegt darin, daß sie im Gegensatz zum Totalitarismuskonzept oder der Erklärung faschistischer Diktaturen aus der Geistesgeschichte und der politischen Struktur der einzelnen Staaten oder der Persönlichkeiten ihrer jeweiligen Führer eine umfassende sozialökonomische Begründung liefert. Die Schwäche dieser Konzeption²²⁾ liegt in ihrer Unfähigkeit, faschistische Systeme von bürgerlichen Demokratien klar abzugrenzen, also in einem Merkmal, das sie, falls ausschließlich verwandt, als polemisches Kampfmittel der äußersten Linken brauchbarer macht denn als wissenschaftliches Instrumentarium. Zudem trägt diese Konzeption dem „von unten“ kommenden, von enttäuschten Unter- und Mittelschichten bereitgestellten revolutionären Potential faschistischer Massenbewegungen, das für diese — neben ihrer häufigen Allianz mit reaktionären Kräften oder auch mit entwurzelten militärischen Desperados — charakteristisch ist, zu wenig Rechnung. Auch kann die gesamtgesellschaftliche Funktion etwa der nationalsozialistischen Bewegung, wie besonders die Forschungen von Schoenbaum gezeigt haben²³⁾, keineswegs so eindeutig zugunsten und im Interesse der traditionellen Herr-

²¹⁾ Das begründet mit m. E. überzeugenden Argumenten Peter Christian Ludz: *Parteielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung. Eine empirisch-systematische Untersuchung*, Köln und Opladen 1968, S. 12. Über den Stand der Totalitarismuskonzeption informiert der von Bruno Seidel und Siegfried Jenkner herausgegebene Sammelband: *Wege der Totalitarismus-Forschung*, Darmstadt 1968.

²²⁾ Vgl. deren eindringliche Analyse durch Wolfgang Sauer, *National Socialism: Totalitarianism or Fascism?*, in: *The American Historical Review*, Bd. 73, Dez. 1967, S. 409 ff. — Sauer betont mit Recht, daß die Aufgabe der Forschung darin liege, eine nichtmarxistische Theorie des Faschismus mit einer sozialökonomischen Dimension zu bilden (S. 415).

²³⁾ David Schoenbaum, *Die braune Revolution. Eine Sozialgeschichte des Dritten Reiches*, Köln-Berlin 1968.

Ahhängern dieser Theorie behauptet wird²⁴⁾. Die Schwäche der am klarsten von Carl Joachim Friedrich entwickelten, die formalen Merkmale diktatorischer Herrschaft betonenden Totalitarismuskonzeption²⁵⁾ liegt in dem Verzicht auf eine sozialökonomische Erklärung des Aufkommens totalitärer Regime, der Tendenz zur Verwischung der grundsätzlichen und graduellen Unterschiede zwischen verschiedenen totalitären Systemen²⁶⁾ sowie der zunehmenden Erkenntnis des nicht völlig monolithischen Charakters auch kommunistischer und faschistischer Gesellschaften. Auch haben die Auflockerungserscheinungen im Ostblock nach dem Tode Stalins und der Herausbildung neuer Formen des Kommunismus, vor allem in einigen Ländern der Dritten Welt, sowie das Aufkommen von eindeutig nicht totalitären Einparteiensregimen in den Entwicklungsländern das Totalitarismuskonzept geschwächt. Trotzdem bin ich mit Karl Dietrich Bracher der Meinung, daß der Totalitarismusbegriff bei differenzierter Anwendung nicht aufgegeben werden muß und daß zu seinen Komponenten vor allem gehören: die Absolutsetzung einer exklusiven Ideologie mit revolutionärem Anspruch; „die Glorifizierung der Gewalt im Dienste einer chiliastisch entworfenen Zukunftsordnung; ... totale Erfassung und Ausrichtung der Gesellschaft mit dem Ziel, den ‚neuen Menschen‘ für diese Ordnung zu schaffen“, sowie „die unvermittelte irrationale Identifizierung der Herrschaft einer unkontrollierten Führung — Diktator oder Clique — mit den Interessen des ‚Ganzen‘, der dekretierten Volksgemeinschaft oder einer absolut gesetzten Klasse“²⁷⁾.

²⁴⁾ Typisch dafür Reinhard Kühnl, *Der Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Ein Literaturbericht*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. IX, Sept. 1968, S. 425 f.

²⁵⁾ Vgl. dessen Buch *„Totalitäre Diktatur“*, Stuttgart 1957, wo auf S. 19 f. sechs Wesenszüge totalitärer Diktatur zusammengefaßt werden. Für die gegenwärtige Auffassung Carl Joachim Friedrichs vgl. dessen Artikel: *The Changing Theory and Practice of Totalitarianism*, in: *Il Politico* 1968, S. 53—74.

²⁶⁾ Vgl. dazu bes. Gerhard Schulz, *Der Begriff des Totalitarismus und der Nationalsozialismus*, in: *Wege der Totalitarismus-Forschung*, a. a. O., bes. S. 439 ff.

²⁷⁾ Bracher, a. a. O., S. 534. Die weiteren von Bracher aufgezählten Merkmale totalitärer Diktatur: „Die Legalisierung des unkontrolliert von oben gesteuerten Terrors im Sinne des Freund-Feind-Prinzips ... ‚monopolistische Kontrolle‘ der Macht, ... die Negierung sozialer Konfliktlagen und die Unterdrückung jeglicher Opposition zugunsten des technologisch verstandenen, ideologisch sanktionierten Funktionsprinzips“ wurden nicht aufgeführt, da sie allein totalitäre Staaten, nicht aber totalitäre Tendenzen von noch nicht zur Macht gekommenen politischen Bewegungen und Ideologien betreffen.

II. Gemeinsamer Chiasmus

Der folgende Versuch zur Herausarbeitung der Ähnlichkeiten der Ideologie und der Praktiken der Neuen Linken mit gegenwärtigen oder traditionellen rechtsextremen Ideen und Verhaltensweisen wird immer wieder derartige totalitäre Komponenten berühren, ohne sich jedoch auf sie zu beschränken. Worin liegen nun derartige Parallelen?

1. Entscheidend ist der gemeinsame Ausgangspunkt: der Anspruch, die objektive, ausschließliche und absolute Wahrheit zu besitzen, die nur allgemein erkannt und verwirklicht werden muß, um den paradiesischen Zustand einer dem Menschen vorausbestimmten, vollkommenen und konfliktfreien Gesellschaft herbeizuführen. Nach Ekkehart Krippendorff, der eine führende Rolle in der Außerparlamentarischen Opposition Berlins spielt, hat die Linke, „und zwar auch noch die extremste Linke . . . , immer das Element der historischen Wahrheit für sich“, während die Rechte, „und zwar auch die nur gemäßigte Rechte, das Element der Unwahrheit und des Unrechts“ repräsentiert²⁸⁾. Parallele, von einer ähnlichen irrationalen Vorentscheidung ausgehende Äußerungen von rechtsradikaler Seite, nach der die historische Wahrheit im Gegensatz zum „undeutschen“ Internationalismus der Linken immer auf seiten der mit der Urkraft des Blutes und des Volkstums in Verbindung stehenden Rechten zu suchen seien, ließen sich aus der nationalsozialistischen Bewegung in Fülle zitieren; auch in der NPD finden sich Ansätze, die eigene Weltanschauung als „natürlich“ oder „wissenschaftlich erwiesen“ absolut zu setzen²⁹⁾ und alle anderen Wertvorstellungen zu verketzern.

Hinter dieser Auffassung steht ein emphatischer Begriff von Politik, der hier die Aufgabe zugeschrieben wird, den Menschen gut und glücklich zu machen und das „Allgemeine“ in einem äußerst anspruchsvollen Sinne zu verwirklichen. Tatsächlich kann jedoch richtige Politik nur die *Bedingungen* schaffen, die die Verwirklichung des Glücks des Einzelmenschen nicht an äußeren Faktoren scheitern läßt. Eine totale Politisierung, die Kunst, Philosophie, Theologie, Wissenschaften und zwischenmenschliche Beziehungen — wie die Liebe — zu erfassen versucht, verkennt das Wesen der Politik und ist, trotz der meist gegebenen sub-

²⁸⁾ Ekkehart Krippendorff, Die Rechte in der Bundesrepublik — Zehn Thesen, in: Die Restauration entläßt ihre Kinder oder Der Erfolg der Rechten in der Bundesrepublik, hrsg. von Freimut Duve, Reinbek 1968, S. 158.

²⁹⁾ Vgl. die Nachweise bei Maier-Bott, a. a. O., S. 37 f.

jektiven Aufrichtigkeit der sie fordernden Personen, zutiefst inhuman. Sie führt nicht nur zur Ablehnung einer vorstaatlichen bzw. vorvölkischen privaten Freiheitssphäre des einzelnen, sondern auch zur Ablehnung von Grundrechten und Gewaltenteilung. Es hängt mit diesem an absoluten Zielen und Wertvorstellungen orientierten Begriff des politisch Richtigen zusammen, daß die typischen politischen Tugenden liberaler Demokratie — die Anerkennung der Spielregeln politischer Auseinandersetzungen, Toleranz, Kompromißbereitschaft, Anpassungsfähigkeit und Pragmatismus — verachtet und verurteilt werden.

2. Die Ablehnung, auf die die eigenen Ideen bei den Massen stoßen, wird durch deren geschickte Manipulation seitens des bestehenden Systems, vor allem durch die Massenmedien, erklärt. Die teilweise berechtigten Angriffe der Linken auf die Besitzkonzentration in der Presse finden ihr Echo in der Kritik der NPD an den „Massenmedien (Fernsehen, Rundfunk, Presse)“, die angeblich die „Leitbilder“ eines „liberalen Totalitarismus“ verbreiten, der dem Individuum zwar Freiheiten zubilligt, es aber zugleich jeder Möglichkeit, davon Gebrauch zu machen, beraubt; seine Wirksamkeit wird dadurch erhöht, daß sich die Opfer auf Grund der relativen Gewaltlosigkeit „frei“ fühlen³⁰⁾.

Die Argumentation der Linken läuft hier völlig parallel. Neben den Massenmedien, besonders dem Fernsehen, verurteilt die NPD allerdings (im Gegensatz zur Linken) noch besonders die „Charakterwäsche“ der reeducation, der „das deutsche Volk seit dem Zweiten Weltkrieg vor allem durch neuamerikanische Gruppen von Psychiatern, Soziologen und Politologen unterzogen wird“ und die ein von Sigmund Freud und Karl Marx stammendes „liberalistisches Menschenbild“ propagiert³¹⁾. In solchen Äußerungen zutage tretende antiintellektuelle Ressentiments fehlen weitgehend auf seiten der Linken.

3. Das Problem, vor dem die extremen Kräfte angesichts dieser Situation für die Einleitung des Transformationsprozesses zu der von ihnen angestrebten Ordnung stehen, ist das der Umformung des „falschen“ Bewußtseins der so manipulierten Massen. Auf seiten der Neuen Linken — wie früher auf der der extremen Rechten — wird daraus die Berechtigung zur Führung der Massen durch revolutionäre Eliten und — ansatzweise — das Recht zur Erziehungsdiktatur abgeleitet.

³⁰⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Totalitarismus“.

³¹⁾ Ebenda, Sachwort „Reeducation“.

Nach Auffassung Rudi Dutschkes kann sich das Proletariat als politisch wirksame Klasse, als revolutionäre Kraft erst im bewußten Klassenkampf bilden; andererseits setzt aber ein derartiger Klassenkampf dieses richtige Bewußtsein bereits voraus. Die Initialzündung zur Einleitung des revolutionären Prozesses und damit zur „massenhaften Veränderung der Menschen“ muß daher die revolutionäre Elite geben, die durch Aufklärung und Aktion das Proletariat aus seiner Lethargie reißt³²⁾. Die „temporäre Trennung zwischen minoritären, radikalen Bewußtseinsgruppen und den breiten Massen“ wird dabei bewußt in Kauf genommen³³⁾. Dutschkes Konzeption, die doch gerade die Massen ihrer Gängelung entreißen will, basiert also auf der Hybris, daß die selbsternannte revolutionäre Elite, die die Massen besser versteht als diese sich selbst, im Namen einer späteren Freiheit die Massen erzieht und manipuliert. „Die Revolutionierung der Revolutionäre“ — also die Kaderbildung — ist nach Dutschke „die entscheidende Voraussetzung für die Revolutionierung der Massen“³⁴⁾. Nach dieser auf Herbert Marcuse zurückgehenden Vorstellung sind Studenten und Intellektuelle, da sie im Gegensatz zur Arbeiterschaft noch nicht in das kapitalistische System und die bestehenden Organisationen integriert und noch nicht durch übermäßigen Konsumgenuß korrumpiert worden sind, die prädestinierten Träger des erlösenden Umsturzes³⁵⁾.

Elitäres Bewußtsein, z. T. mit derselben, eine Revolution rechtfertigenden Konsequenz, findet sich auch auf seiten der NPD, die sich als „Aufstand der Mündigen“³⁶⁾, die „Elite der Wählerschaft“ und die Vereinigung der „Bewußten und Denkenden“ versteht³⁷⁾.

4. Die Mißachtung der noch unaufgeklärten Massen zeigt sich auch in der Praxis ihrer hemmungslosen Manipulation durch die elitären Bewußtseinsgruppen. Die von Hitler mit zynischer Offenheit in „Mein Kampf“ geschilderten

³²⁾ Rudi Dutschke, Die Widersprüche des Spätkapitalismus, die antiautoritären Studenten und ihr Verhältnis zur Dritten Welt, in: Bergmann, Dutschke, Lefèvre, Rabehl, Rebellion der Studenten oder Die neue Opposition, Reinbek 1968, S. 38 und S. 47.

³³⁾ Dutschke, Die geschichtlichen Bedingungen für den internationalen Emanzipationskampf, in: Rebellion der Studenten, a. a. O., S. 90.

³⁴⁾ Ebenda, S. 93.

³⁵⁾ Vgl. dazu René Ahlberg, Die politische Konzeption des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 20/68 vom 15. 5. 1968, S. 19.

³⁶⁾ Wahlzeitung Schleswig-Holstein 1967.

³⁷⁾ So der Hamburger NPD-Vorsitzende Horst Günter Schweimer, vgl. Der Spiegel, Nr. 15 vom 4. 4. 1966, S. 31.

Methoden erfolgreicher Propaganda — die Simplifikation komplizierter Tatbestände, die Schwarzweißzeichnung, die monotone Wiederholung — werden heute mit wachsender Virtuosität an einigen deutschen Universitäten in studentischen Versammlungen praktiziert. Das Ziel ist die Emotionalisierung der Versammlungsteilnehmer, die man u. a. durch das Schwenken roter Fahnen, das Zeigen von Bildern der „Heiligen“ der Bewegung (wie „Che“ Guevara), das Vorführen zur Aktion aufputschender Filme, rhythmische Ho Tschì Minh Rufe, den Aufbau von Feinden und Sündenböcken und das Niederbrüllen aller oppositionellen Stimmen zu erreichen sucht. Gleichzeitig sorgt eine geschickte Regie dafür, daß durch kurze Einladungsfristen oder die Ausdehnung der Versammlungen bis zu einem Zeitpunkt, zu dem der Kern der Radikalen die Mehrheit hat, das gewünschte Abstimmungsergebnis erreicht wird³⁸⁾. Sollte das wider Erwarten nicht gelingen, so werden die gegen die eigenen Wünsche getroffenen Entscheidungen als Ausdruck eines „falschen“ Bewußtseins ignoriert. Derartige Verhaltensweisen werden gerechtfertigt durch die Theorie, nach der in der kapitalistischen Gesellschaft alle Entscheidungen von kleinen Gruppen von Drahtziehern getroffen werden. Daraus leiten zahlreiche Gruppen das Recht auf Gegenmanipulation ab.

5. Toleranz im traditionellen Sinn wird abgelehnt, da sie, wie Herbert Marcuse in seiner „Kritik der reinen Toleranz“ ausführt, nur die „Tyrannei der Mehrheit“ festige³⁹⁾. An ihre Stelle soll nach Auffassung der Neuen Linken eine selektive, „befreiende“ Toleranz treten, die „Intoleranz gegenüber Bewegungen von rechts“ mit „Duldung von Bewegungen von links“ verbindet⁴⁰⁾. Dabei ist es offensichtlich allein die Linke, die definiert, was als rechts, konservativ und rückschrittlich anzusehen ist. Im Einklang mit diesen Vorstellungen darf es nach Rudi Dutschke „innerhalb eines Konzeptes der sozialistischen Demokratie natürlich keine Freiheit für die Konterrevolution geben“⁴¹⁾.

Intoleranz und Einschränkung der Freiheit Andersdenkender ist selbstverständlich nicht nur Kennzeichen der alten kommunistischen und

³⁸⁾ Über diese Praktiken vgl. den aufschlußreichen Artikel von Günther Gillessen, Kostproben studentischer Mitbestimmung. Manipulierte Wahlen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 5. 1969.

³⁹⁾ Herbert Marcuse, Repressive Toleranz, in: Robert Paul Wolff, Barrington Moore, Herbert Marcuse: Kritik der reinen Toleranz, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1968, S. 94.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 120.

⁴¹⁾ konkret, Nr. 5, Mai 1968, S. 21.

der Neuen Linken, sondern historisch auch ein typischer Bestandteil rechtsextremer Ideologien. Die NPD ist in diesem Punkt vorsichtiger. Immerhin bedauert sie, daß unter den „falschen Parolen der ‚Informationspflicht‘ und ‚Unteilbarkeit der Pressefreiheit‘ fortgesetzte Attentate bestimmter Presseorgane auf Anstand und Menschenwürde, Geheimhaltung und nationale Solidarität“ erfolgen, „die auf die Dauer kein Staat und keine politische Öffentlichkeit ohne Gegenwehr hinnehmen kann“⁴²⁾. Das Programm der Partei sieht die Errichtung einer Pressekammer als „berufsständische Vertretung aller in der Publizistik Tätigen“ vor, um „Ehre und Ansehen der Staatsbürger ausreichenden Schutz zu gewährleisten“⁴³⁾.

6. Eine weitere Gemeinsamkeit der Vorstellungen der Neuen Linken mit traditionell rechtsextremen Ideen liegt in der Verachtung des positiven Rechts als einer lediglich formaljuristischen Konstruktion. Innerhalb der Neuen Linken werden ihm Legitimität und prinzipieller Geltungsanspruch mit Hilfe eines ideologiekritischen Ansatzes abgesprochen, der es als bloßes Instrument der Herrschenden begreift, aus einer bestimmten Interessenstruktur ableitet und als Hindernis für bestimmte, als fortschrittlich gewertete politische Entwicklungen ablehnt.

In der NPD wird das Recht ebenfalls historisiert. Relativierender Bezugspunkt und Basis der Kritik sind hier das „Volkstum und seine Gemeinschaft“. Die nach dieser Auffassung bestehenden elementaren Störungen zwischen Volk und Recht würden die „gesamte innere Ordnung“ gefährden und „eine Neuformulierung des Rechts des Ganzen über den einzelnen und seine Gruppenbildung“ erforderlich machen⁴⁴⁾.

Wenn auch mit sehr verschiedenen Inhalten, findet sich links wie rechts das Bemühen, den tatsächlich immer bestehenden Bezug von Recht auf historische und soziale Situationen — aus denen es entsteht und auf die es einwirkt — nicht nur kritisch zu analysieren, sondern zu verabsolutisieren und als Basis der Berechtigung zu benutzen, dem gesetzten Recht Geltung und einen über den Dienst an einzelnen Partikularinteressen hinausgehenden Sinn abzusprechen.

⁴²⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Pressefreiheit“.

⁴³⁾ Weiter wird gefordert, daß in den kultur- und bildungspolitischen Sendungen von Funk und Fernsehen „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen deutschem und fremden Kulturgut hergestellt“ wird.

⁴⁴⁾ Für Quellenbelege vgl. Bundesminister des Innern, Rechtsradikalismus, a. a. O., S. 8.

7. Eng mit dieser Mißachtung des Rechts hängt zusammen die grundsätzliche Rechtfertigung der Anwendung von Gewalt gegen als „Feinde“ verstandene politische Gegner durch die Nationalsozialisten und die Neue Linke. Die vielfach versuchte Differenzierung zwischen der Gewalt gegen Menschen, die abzulehnen, und gegen Sachen, die berechtigt sei, ist dabei wenig überzeugend, da ja Sachen durch Menschen — z. B. Eigentümer und Polizisten — geschützt werden. Tatsächlich hat Dutschke im Fernsehen am 3. Dezember 1967 zugegeben, daß er für seine revolutionären Ziele notfalls auch mit der Waffe in der Hand eintreten werde; und der Berliner Anwalt der Außerparlamentarischen Opposition, Horst Mahler, äußerte anläßlich des Todes des im Zusammenhang mit den Osterunruhen 1968 umgekommenen Münchner Pressefotografen Frings: „Wir mußten von vornherein mit solchen Unfällen rechnen. Es hat keinen Sinn, mit menschlichen Argumenten zu kommen . . . Das ist genauso, wie wenn ich mich an das Steuer eines Autos setze und damit rechnen muß, daß ein Reifen platzt.“⁴⁵⁾.

In der Ausgabe von „konkret“ vom Juni 1968 werden von einem aus Rudi Dutschke, Hans Magnus Enzensberger, Jürgen Horlemann, Bahman Nirumand, Gaston Salvatore, Michael Schneider und Eckhard Siepmann bestehenden Redaktionskollektiv die Notwendigkeit der Gewalt, die ohnehin wesensmäßig zum Kapitalismus gehöre, unterstrichen und die Bedingungen ihrer Anwendung formuliert. Angestrebt wird dabei, durch ständige Provokation die manipulative — nicht offene — Gewalt der Herrschenden in offene Gewalt zurückzuverwandeln und damit die Befreiung der Gewalt der Unterdrückten zu bewirken.

Das letzte Beispiel der Anwendung von Gewaltmethoden von seiten der Neuen Linken ist der „Psychoterror“, der an verschiedenen Universitäten der Bundesrepublik gegen diejenigen Dozenten angewandt wird, die die Namen der an rechtswidrigen Handlungen beteiligten Studenten dem Rektor melden⁴⁶⁾.

In offiziellen Erklärungen der NPD findet sich bisher keine Befürwortung der Anwendung von Gewalt innerhalb der Bundesrepublik, wenn auch einige Äußerungen von Anrich in diese Richtung deuten. Der politische Terror wird aber keineswegs grundsätzlich für demokratische Rechtsstaaten abgelehnt, sondern offensichtlich nationalen Minderheiten als Recht zugebilligt. So kritisiert die Parteizeitung „Deutsche Nachrichten“ die Verurteilung der

⁴⁵⁾ Der Spiegel, Nr. 20 vom 13. 5. 1968, S. 42.

⁴⁶⁾ Vgl. Karlheinz Renfordt: Das Programm „Psychoterror“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 5. 1969.

Broschüre eines Südtiroler Terroristen durch die Strafkammer des Landgerichts München II, weil der Autor vernünftige Gründe angegeben habe, warum Demonstrationssprengstoffanschläge nötig und moralisch gerechtfertigt seien⁴⁷⁾. Auch Revolutionen werden trotz der Verurteilung der revolutionären Bestrebungen der Linken und der Betonung von Autorität und Ordnung nicht grundsätzlich abgelehnt. Über die soziale Revolution hinaus, die nach Meinung der NPD vom Nationalsozialismus vollzogen wurde, könne sich „aber nicht nur das Streben nach individueller Freiheit und Bindungslosigkeit, sondern auch das Bündnis breiter Volksschichten nach geordneten Verhältnissen, nach starker, zielbewußter Führung — vor allem in Krisenzeiten — sowie nach einer Politik, die dem Volkscharakter entspricht, bis zu einer R[evolution] steigern. Diese Möglichkeit ergibt sich insbesondere dann, wenn liberale und soziale Tendenzen, zu lebensfremden Dogmen erstarrt, dem Staat einen *restaurativen* oder *reaktionären* Charakter gegeben haben.“ In der Ära des Nationalsozialismus sei die Chance für eine „spezifisch *deutsche* R[evolution] gegeben gewesen. „Die Chance blieb ungenutzt. Deutschland brach folgerichtig in eine reaktionär-liberalistische und eine reaktionär-marxistische Hälfte auseinander. Das aber kann — geschichtlich gesehen — nur ein Übergangszustand sein. An einer gescheiterten Revolution stirbt ein Volk oder es vollendet sie im zweiten oder dritten Anlauf.“⁴⁸⁾ Hiermit wird also von der NPD eine grundsätzliche Rechtfertigung der Revolution zur Rettung des Volkes und zur Überwindung des als „reaktionär-liberalistisch“ angesehenen Staates der Bundesrepublik gegeben.

8. Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen der Neuen Linken und der extremen Rechten liegt in der Schwäche und Verschwommenheit der theoretischen Begründung der eigenen Positionen. Während z. B. Dutschke im Jahre 1967 noch eine rationale Interpretation des Zustandes der Gesellschaft zu geben versuchte, wenn auch seine Ziele höchst unklar blieben, so haben die gegenwärtigen Agitatoren innerhalb der Neuen Linken jeden Anspruch auf rationale Rechtfertigung ihrer Handlungen praktisch aufgegeben. Hier liegt auch ein wesentlicher Unterschied zum Marxismus-Leninismus, in dem politische Entscheidungen vom Ergebnis einer gesamtgesellschaftlichen Analyse abhängig gemacht werden. Der hier untersuchte Teil der Neuen Linken vertritt dagegen weitgehend einen für politische Bewegungen der

⁴⁷⁾ Deutsche Nachrichten, Nr. 41, 13. 10. 1967, S. 3; vgl. dazu auch Nr. 28, 15. 7. 1966, S. 3.

⁴⁸⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Revolution“.

Rechten in den zwanziger Jahren typischen blinden, irrationalen Aktivismus, der, wie Jürgen Habermas hervorgehoben hat, vor allem der „Selbstbestätigung“ dient⁴⁹⁾. Die Konsequenz ist nicht nur eine völlig irrealer Überschätzung des revolutionären Potentials unserer Gesellschaft, sondern auch eine Auffassung von Revolution als individueller Selbstexpression, in der jede konkrete Definition ihrer Ziele und deren Bezug auf die zu ihrer Verwirklichung angewandten Mittel und anfallenden Kosten vermieden und damit jede rationale kritische Auseinandersetzung mit ihnen unmöglich gemacht wird.

9. Die radikalen Gruppen mit den für sie oft charakteristischen engen Beziehungen zwischen den Mitgliedern, die häufig die primären Bindungen an die Familie verloren haben, werden für diese nicht selten zu einem Gemeinschaftsersatz⁵⁰⁾. Die Beteiligung an radikalen Protestaktionen und Auseinandersetzungen mit der Polizei oder anderen Exponenten des „Systems“ ist dabei die teilweise bewußt gesuchte Bewährungsprobe, die die Stellung in der neuen Gemeinschaft begründet. Die Parallele zwischen den Verhaltensweisen und Themen des studentischen Protestes und denen der meist, aber nicht ausschließlich von rechten Ideologien gespeisten bündischen Jugendbewegung ist dabei mit Recht betont worden⁵¹⁾.

10. Ein weiteres verbindendes Moment zwischen der Neuen Linken und der NPD ist ihr Unverständnis der modernen Gesellschaft, ihr tiefes Unbehagen angesichts einer Situation, in der sich der in seinen Umweltbeziehungen verunsicherte Mensch nur noch als Rädchen einer komplizierten Maschinerie, als Objekt der Tätigkeit mächtiger und von ihm kaum noch zu beeinflussender bürokratischer Apparate versteht. Diese weitverbreitete Erfahrung führt in diesen Gruppen zu einer kulturpessimistischen Reaktion und dem oft unbewußten Wunsch nach Wiederherstellung einfacher, überschaubarer Verhältnisse.

Bei der NPD konkretisiert sich diese Reaktion in antimodernistischer Kritik, in spezifisch mit-

⁴⁹⁾ Jürgen Habermas, Die Scheinrevolution und ihre Kinder. Sechs Thesen über Taktik, Ziele und Situationsanalysen der oppositionellen Jugend, in: Die Linke antwortet Jürgen Habermas, Frankfurt/Main, 1968, S. 13.

⁵⁰⁾ Vgl. dazu die Beobachtungen von Erwin K. Scheuch, Soziologische Aspekte der Unruhe unter den Studenten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 36/68 vom 4. 9. 1968, S. 10.

⁵¹⁾ Vgl. Rudolf Krämer-Badoni, Die Zweite Jugendbewegung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 44/67 vom 1. 11. 1967, S. 7 ff.

telständischen Verhaltensweisen und in der Orientierung an Wertsystemen der Vergangenheit wie Volk, Rasse und Nation; bei der Neuen Linken führt diese Kulturkritik zur Verherrlichung des in direkter Aktion zu findenden Gemeinschaftserlebnisses, zur Partisanenromantik sowie schließlich zur Forderung nach

einer Rätedemokratie; deren Verwirklichung würde notwendig die Voraussetzungen für das Funktionieren einer modernen Industriegesellschaft sowohl in kapitalistischen als auch gerade in den auf zentrale Wirtschaftsplanung und Kontrolle noch stärker zugeschnittenen sozialistischen Staaten beseitigen⁵²⁾.

III. Staatsautorität kontra Parteienstaat

Eine weitere, sehr wesentliche Parallele zwischen dem Links- und Rechtsradikalismus liegt in der von der Kritik am Liberalismus bestimmten Haltung zum Parlamentarismus und Pluralismus.

Die NPD, die sich in ihren offiziellen Erklärungen immer wieder zur Demokratie bekennt, geht dabei von einem äußerst ambivalenten Demokratiebegriff aus. Einerseits wendet sich Anrich in seinem bereits erwähnten, für die Parteiideologie grundlegenden Referat auf dem Karlsruher Parteitag 1966 gegen eine „sogenannte Demokratie, in der das Volk als Addition der einzelnen Individuen nur als Gesellschaft aufgefaßt wird und die Volkssouveränität nicht aus der Hoheit des Volkstums und der Volksgemeinschaft verstanden, sondern mit der Souveränität einer Menge verwechselt wird“⁵³⁾. Damit enthält Demokratie einen besonderen Inhalt, sie wird zu der emphatisch geforderten „vollen Demokratie“, zur „Volksdemokratie“, zur „nationalen Demokratie“⁵⁴⁾.

Andererseits wird in neueren Erklärungen der Partei immer wieder betont, daß die Demokratie lediglich ein „Verfahren zur Durchsetzung des Mehrheitswillens“⁵⁵⁾ und kein „wertbezogenes politisches System“ darstelle und „völlig unabhängig von Doktrinen begründet und angewendet werden kann“⁵⁶⁾. Allerdings entspräche nur eine nationale Politik den Forderungen des Grundgesetzes. Die Verfolgung fremder Interessen, insbesondere auch eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der Bun-

desrepublik im außenpolitischen Bereich, sei verfassungswidrig, auch wenn sie einem Mehrheitswillen entspreche⁵⁷⁾. Im Gegensatz zu der westlich-liberalen Auffassung von Demokratie, wonach der Mehrheitswille seine Grenze an der Unantastbarkeit der vorstaatlichen Freiheitssphäre der Individuen findet und die Demokratie als eine wertgebundene Ordnung ihren tieferen Sinn u. a. im Schutz der Freiheit, der Gleichheit (auch der sozialen Chancen) und der Menschenwürde des einzelnen vor übermächtigen, repressiven, im Extrem totalitären Tendenzen des Staates und der Gesellschaft hat, findet der Mehrheitswille in der Sicht der NPD eine Schranke in den nationalen Interessen des als den Individuen übergeordnet aufgefaßten Volkes.

In engem Zusammenhang mit diesem zwiespältigen Demokratiebegriff steht die Überhöhung des Staates, der nach Anrich „eine Urform des Lebens“ darstellt. „Der Staat muß eine Befehlsgewalt über die einzelnen Menschen und über die gesamte Menge der jeweils augenblicklich lebenden Menschen haben. Eine echte Befehls- und Einordnungsgewalt muß aus einer echten Befugnis dazu, das heißt aus einer Hoheit kommen. Der Staat, der in seinem Wesen ausschließlich die zum Handeln herausgetretene Ganzheitskraft von Volkstum und Volk ist, hat eine solche Befehlsgewalt. Sie kommt ihm von diesem Wesen aus zu. Denn er hat aus ihm eine echte Souveränität über die einzelnen, über die Menge, über die Generationen. Eine Souveränität, die eben nicht aus einem aus praktischer Überlegung kommenden Beschluß der einzelnen kommt, von ihren individuellen Rechten einige auf den Staat — kündbar — zu übertragen (zu delegieren), sondern eine Souveränität, die vor ihnen und ihren Rechten und Beschlüssen da ist ... Der Staat ist höher als der Mensch und als die Menge der augenblicklich lebenden Menschen, er hat Souveränität über sie, denn er vertritt das Ganze des Volkes ...“⁵⁸⁾.

⁵²⁾ Zur Begründung dieser Aussage vgl. Gerhard A. Ritter, „Direkte Demokratie“ und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Erwin K. Scheuch (Hg), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft. Eine kritische Untersuchung der „Neuen Linken“ und ihrer Dogmen, Köln 1968, bes. S. 208 und S. 210 f.

⁵³⁾ Anrich, a. a. O., S. 10.

⁵⁴⁾ Ebenda, S. 12.

⁵⁵⁾ So NPD-Präsidiumsmitglied und Richter am Bayrischen Verfassungsgericht Dr. Wolfgang Huber in seinem Grundsatzreferat über „Die freiheitlich-demokratische Grundordnung nach Grundgesetz und dem NPD-Programm“ auf dem außerordentlichen NPD-Bundesparteitag Bayreuth/Schwabach, abgedruckt in: Deutsche Nachrichten, Nr. 10, 7. 3. 1969, S. 14 f.

⁵⁶⁾ So Wulf-Dieter Burwitz in seinem Artikel „Zur Klärung des Begriffes ‚Demokratie‘“, in: Deutsche Nachrichten, Nr. 15, 11. 4. 1969, S. 15.

⁵⁷⁾ So Huber a. a. O. Die juristische Grundlage dieser Auffassung ist dabei, daß eine nichtnationale Politik den Bestand der Bundesrepublik gefährde und daher die sie verfolgende Partei nach Art. 21 des Grundgesetzes verfassungswidrig sei.

⁵⁸⁾ Grundsatzreferat Anrich, a. a. O., S. 9.

Anrich wendet sich damit gegen die Grundlagen liberaler westlicher Staatsauffassung, nach der der Staat auch als eine Art Treuhänder gerade zur Sicherung der vorgegebenen, unveräußerlichen, individuellen Freiheitsrechte der einzelnen angesehen wird. Ihm ist die Staatsform letztlich gleichgültig, sofern in ihr die „germanisch-deutsche Auffassung des Staates“ zum Ausdruck kommt. Auch eine Diktatur könne, sofern nur der richtige Diktator gefunden wird, eine gute Verfassung sein⁵⁹⁾. Das formale Bekenntnis der NPD zur Demokratie wird aber nicht nur durch derartige Äußerungen, sondern auch durch die Verbindung einer starken Skepsis gegenüber der Einsicht und Urteilsfähigkeit der Menschen⁶⁰⁾ mit betont radikal-demokratischen Forderungen fragwürdig.

Hinter der Haltung der NPD zu Staat und Demokratie steht eine verfassungspolitische Konzeption, die von der Ablehnung der bestehenden parlamentarischen Repräsentativverfassung geprägt ist: Die NPD möchte an die Stelle des bestehenden parlamentarischen Systems der Bundesrepublik eine weitgehend plebiszitär geprägte „Volksdemokratie“ setzen. Im einzelnen wird die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid als „Ausdruck wirklicher Volkssouveränität“, die Volkswahl des Bundespräsidenten und die Stärkung seiner Rechte gefordert⁶¹⁾. Der laut Parteiprogramm als Verkörperung von „Volk und Staat“ angesehene Bundespräsident sollte „aus der Legitimierung durch das Volk dann der Ganzheit Handlungsfähigkeit . . . geben, wenn unklare Mehrheitsverhältnisse oder sonstige bestimmte Situationen dem Parlament ein Handeln nicht ermöglichen“⁶²⁾. Hinter dem Eintreten der NPD für die unmittelbare, direkte Demokratie steht so offensichtlich das Idealbild eines überparteilichen Präsidialregimes, in dem die politische Führung in allen wesentlichen Fragen ein direktes Mandat ohne jede Zwischengewalt vom Volk erhält. Die Gefahr des Umschlags eines derartigen Systems in eine von der manipulierten Zustimmung des Volkes in akklamatorischen Abstimmungen getragene Führerdemokratie wird deutlich, wenn das Parteiblatt „Deutsche Nachrichten“ in den von Zeit zu Zeit von Hitler nach 1933 verordneten Plebisziten zur Bestätigung seiner Politik eine echte demokratische Legitimation des nationalsozialistischen Staates erblickt⁶³⁾.

Diejenigen, die heute von links die Forderung nach Stärkung der plebiszitären Elemente in unserem politischen System erheben, sollten sich darüber klar sein, daß die europäische Geschichte von Napoleon I. über Napoleon III. und Hindenburg bis zu de Gaulle und der das Frauenwahlrecht noch immer ausschließenden Schweiz die überwiegend konservative, z. T. aber auch emotionalisierende Wirkung der Verfassungsinstitutionen des Volksentscheids und der Direktwahl des Staatsoberhauptes erwiesen hat und z. B. die von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung geforderte Wiedereinführung der Todesstrafe eine der ersten Konsequenzen ihrer Aufnahme in das Grundgesetz der Bundesrepublik sein dürfte⁶⁴⁾.

In der Weimarer Republik gab z. B. das Volksbegehren gegen den Youngplan 1929 der NSDAP die resolut genutzte Chance, ihre politische Isolierung zu durchbrechen und sich durch ihre hemmungslose Demagogie in den Vordergrund zu spielen. Auch das vielfach zur Rechtfertigung der direkten Demokratie herangezogene Argument, daß sie zur Verbesserung der politischen Bildung und zur stärkeren Anteilnahme der Bürger an politischen Fragen führe, ist nicht unbedingt überzeugend. Vielmehr kann die Überforderung der Wähler gerade zur politischen Apathie führen⁶⁵⁾.

Weiterhin wäre ein direkt vom Volke gewählter Bundespräsident für eine parlamentarische Demokratie nicht nur systemwidrig⁶⁶⁾; er würde auf Grund seiner Legitimation durch das Mandat des Volkes auch ohne Erweiterung seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen notwendig eine stärkere Position erhalten, die ihn zumindest im Falle unklarer Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu einem Konkurrenten und Gegenspieler der parlamentarischen Re-

⁵⁹⁾ Nach einem in Der Spiegel vom 23. 12. 1968 (S. 36) veröffentlichten Umfrageergebnis sprachen sich 69 % der FDP- und CDU/CSU-Anhänger, 68 % der NPD-Wähler und 67 % der SPD-Anhänger für eine Wiedereinführung der Todesstrafe aus.

⁶⁰⁾ Darauf weist Werner Kaegi in einem instruktiven Aufsatz über „Das Massenproblem in der direkten Demokratie“ hin. Abgedruckt in: Masse und Demokratie, Erlenbach/Zürich und Stuttgart 1957, S. 106 f. Kaegi erwähnt als Beispiel einer derartigen Überforderung die Tatsache, daß die Stimmbürger des Kreises 7 der Stadt Zürich an einem Sonntag durch Stimmzettel vierzig Personal- und sechs Sachentscheidungen treffen mußten.

⁶¹⁾ Vgl. dazu vor allem die überzeugende Kritik von Ernst Fraenkel an dem Einbau des Amtes des plebiszitär gewählten Reichspräsidenten in das parlamentarische System der Weimarer Republik: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 103 ff.

⁵⁹⁾ Ebenda, S. 10.

⁶⁰⁾ Vgl. Politisches Lexikon, Sachworte „Mehrheitsprinzip“ und „Demokratie“.

⁶¹⁾ NPD-Programm.

⁶²⁾ Anrich, a. a. O., S. 12.

⁶³⁾ Deutsche Nachrichten, Nr. 18, 30. 4. 1965, S. 3.

gierung und damit zu einem Faktor der Schwächung des Parlaments machen könnte.

Neben dem offenen oder unterschwelligem Antiparlamentarismus ist im Aufgreifen traditioneller und besonders in der Weimarer Republik aktueller Stereotypen der politischen Rechten ein scharfer Antipluralismus ein typisches Kennzeichen der NPD. Der Pluralismus würde den „Liberalismus weiter bis an die Grenzen des Anarchismus“ führen. Er habe eine „staatsnegierende Tendenz“ und kenne ebenso wie der Liberalismus „keine Wertung oder Einstufung der verschiedenen Gruppen nach ihrer Lebensnotwendigkeit und Leistung für die Gemeinschaft, da er von keiner Werte setzenden Lebensordnung ausgeht“⁶⁷⁾.

Tatsächlich bedeutet das eine völlige Verzerrung der Wirklichkeit und der modernen Theorie der als Gegensatz zu totalitären Systemen verstandenen pluralistischen Gesellschaft, nach der die verschiedenen Gruppen im Rahmen eines als verbindlich anerkannten Verfassungssystems und einiger weniger ihm zugrunde liegender Normen und Spielregeln in Konflikt und Kooperation agieren. Der Antipluralismus wendet sich zunächst gegen die bestehenden Parteien, die als „Kartellparteien, Monopolparteien oder Lizenzparteien“ verketzert werden⁶⁸⁾. Die NPD dagegen sei „etwas ganz anderes als die in Bonn etablierten Parteien“. Sie sei „das Sammelbecken für die

Wiedergeburt der deutschen Nation“. Sie habe „einen geschichtlichen Auftrag zu erfüllen, dessen Maßstäbe weit über jedes Parteigezänk hinausgehen“⁶⁹⁾. Nach Meinung Anrichs sind die Parteien in der Bundesrepublik dabei, „den Staat zu unterjochen“⁷⁰⁾. Ein Staat, der aber den Dienst an Volk und Volkstum verläßt und andere Dienste, „eventuell an Gruppeninteressen“, übernimmt, verliert „seine Souveränität und Befehlsgewalt über die Menschen. Die Beseitigung, der Umsturz dieser leeren Hülle ist dann unter Umständen sittliche Pflicht.“⁷¹⁾

Im Gegensatz zu der grundsätzlichen Ablehnung des Einflusses von Interessengruppen und Lobbyisten ist die Ablehnung der Parteien, an denen vor allem konkrete Mißstände kritisiert werden, verdeckter. Ähnlich wie in ihrer Haltung zur Demokratie tendiert die NPD unter Ignorierung der Realitäten des politischen Lebens dazu, die Parteien an sie überfordernenden puristischen Maßstäben zu messen, um sie dann wegen der Nichterfüllung dieser Maßstäbe als vom breiten Volk nicht getragene Vertreter selbstsüchtiger Interessen zu denunzieren. Hinter dieser Kritik von Parteien und Interessengruppen steht allerdings nicht nur völkische Gemeinschaftsideologie, sondern auch die im deutschen Konservatismus traditionell vorherrschende Auffassung des Staates als eines von Parteiinteressen losgelösten Wahrsers eines fiktiven Gemeinwohls.

IV. Idealbild: direkte Demokratie

Die linksradikale Kritik am Verfassungssystem der Bundesrepublik und dem anderer westlicher Staaten geht von der Vorstellung aus, daß sich, wie es Dutschke formuliert hat, „Demokratie und Kapitalismus ... per definitionem“ ausschließen⁷²⁾, das heißt, daß nur eine Änderung des gesellschaftlichen Inhalts, speziell der Produktionsverhältnisse, die Voraussetzungen für den Abbau von Herrschaft und die Errichtung einer wirklichen Demokratie schaffen könne. Die Verurteilung der als faschistisch denunzierten liberalen und parlamentarischen Realität der Demokratie geht dabei von einem Idealbild direkter Demokratie aus, deren konsequente Verwirklichung jedoch — jedenfalls ohne die m. E. nicht mögliche gleichzeitige radikale Veränderung der Menschen, ihres Bewußtseins, ihrer Gefühle, Be-

dürfnisse und Erfahrungen — nicht einen Abbau von Herrschaft, sondern die Beseitigung des Rechtsstaates, seiner Kontroll- und Sicherungsmechanismen und einer dem Staate entzogenen Freiheitssphäre des einzelnen, die Unterdrückung von Minderheiten und damit die Intensivierung von Herrschaft und Repression bis hin zur Minderheitsdiktatur bedeuten würde.

Ein verbindendes Element aller radikalen Gruppen der Neuen Linken ist die grundsätzliche Verurteilung der parlamentarischen Repräsentativverfassung. Die Grundlage der Parlamentarismuskritik der Neuen Linken bildet Johannes Agnolis Abhandlung über „Die Transformation der Demokratie“, eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der politisch-gesellschaftlichen Ordnung moderner westlicher Industrienationen. Agnoli geht dabei von der weitgehend richtigen Beobachtung des geringen politischen Interesses weiter Bevölkerungsgruppen, des Machtverlustes des Parlaments gegenüber der Exekutive und der Abgeordneten gegenüber den Fraktionsführungen, den Oligarchisie-

⁶⁷⁾ Politisches Lexikon, Sachwort „Pluralismus“.

⁶⁸⁾ Vgl. Schmidt, Ideologie, a. a. O., S. 17.

⁶⁹⁾ Rede Adolf v. Thaddens auf dem NPD-Parteitag vom November 1967, zitiert nach Deutsche Nachrichten, Nr. 46, 17. 11. 1967, S. 11.

⁷⁰⁾ Anrich, a. a. O., S. 10.

⁷¹⁾ Ebenda, S. 9.

⁷²⁾ konkret, Nr. 5, Mai 1968, S. 21.

— im Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie oder zum präsidentiellen Regierungssystem — auf der engen Verbindung von Regierung und Parlamentsmehrheit beruht (auch von jeher beruhte!) und bei einer konsequent durchgeführten Trennung von Exekutive und Legislative nicht funktionieren kann.

3. Die Darstellung des Parlaments bleibt einseitig, weil sie nicht untersucht, inwieweit a) durch das allgemeine Wahlrecht, b) durch die relative Offenheit des Parteiensystems gegenüber den Staatsbürgern und gesellschaftlichen Gruppen, c) durch das Bemühen der Regierenden, zur Sicherung ihrer Wiederwahl die Wünsche der Bürger in ihren Handlungen zu antizipieren, sowie d) durch Wandlungsfähigkeit und Durchlässigkeit des parlamentarischen Systems Wünsche und Interessen der Bevölkerung in den politischen Prozeß eingehen und befriedigt werden. Solange die Rechtsstaatlichkeit erhalten bleibt und ein relativ gut funktionierendes System öffentlicher Information sichergestellt werden kann, ist nicht einzusehen, warum innerhalb des Systems nicht auch Fortschritte erzielt werden können, und sei es nur, um dem System die auch nach Agnoli notwendige Zustimmung der Massen zu erhalten. Agnoli polemisiert gegen die „Verwandlung des Fortschritts zu einer staatlich anerkannten Einrichtung“⁷⁸⁾, eine Erscheinung, die aus anderer Perspektive als großer Erfolg erschiene, wobei man allerdings fragen kann, ob sie tatsächlich voll verwirklicht ist.

Die Thesen Agnolis sind m. E. aus folgenden Gründen fragwürdig:

1. Die Annahme eines eindeutig klassengesellschaftlichen Grundantagonismus westlicher Gesellschaften, der auf dem Eigentum, der Verfügungsgewalt und dem Wissen weniger einerseits und der Abhängigkeit der Massen andererseits beruht⁷⁶⁾, wird von der empirischen Soziologie bestritten und widerspricht unseren Erfahrungen.

2. Agnolis Kritik am Machtverlust des Parlaments liegt als Leitmodell die Trennung zwischen kontrollierender Legislative und zu kontrollierender Exekutive zugrunde⁷⁷⁾. Er übersieht damit, daß das parlamentarische System

⁷³⁾ Der Pluralismus in der Verteilungssphäre sei zwar — so meint Agnoli — eine Realität, verhülle aber die eigentlich entscheidende, sehr viel tiefer reichende Polarität zwischen Besitzenden und Besitzlosen, Herrschenden und Abhängigen (Johannes Agnoli, Die Transformation der Demokratie, in: Johannes Agnoli und Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 23).

⁷⁴⁾ Ebenda, S. 68.

⁷⁵⁾ Johannes Agnoli, Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition, in: Neue Kritik, Nr. 47, April 1968, S. 26.

⁷⁶⁾ Agnoli-Brückner, a. a. O., S. 8 f.

⁷⁷⁾ Vgl. dazu bes. ebenda, S. 66.

4. Die von Agnoli geforderte „Fundamentalopposition“ unterscheidet sich von Bestrebungen zu nur partiellen Veränderungen des Systems dadurch, daß sie die Aufhebung der kapitalistischen Wirtschaftsstruktur betreibt. Im Gegensatz zu Agnolis Auffassung⁷⁹⁾ muß aber solche Fundamentalopposition, sofern sie mit ihren Zielen und ihrem Vorgehen im Rahmen der Rechtsordnung bleibt, nicht mit staatlichen Sanktionen rechnen. So wird die Wirtschaftsordnung durch das Grundgesetz nicht festgelegt. Ließe sich eine Mehrheit der stimmberechtigten Bürger für ihre Änderung gewinnen — das allerdings ist notwendige Voraussetzung —, stände einer Umformung der Wirtschaftsstruktur und einer Neuverteilung gesellschaftlicher Macht auch innerhalb des parlamentarischen Systems nichts im Wege. Natürlich kann man argumentieren, daß die herrschenden, vom Kapitalismus profitierenden Kräfte ihrerseits die Verfassung brechen würden, um das zu verhindern. Eine derartige Argumentation wurde z. B. in den dreißiger Jah-

⁷⁸⁾ Ebenda, S. 78.

⁷⁹⁾ Ebenda, S. 85.

ren von dem Theoretiker des linken Labour-Flügels, Harold Laski, in Großbritannien vertreten⁸⁰⁾, aber durch die politischen Tatsachen — die auf verfassungsmäßigem Wege durchgeführten Sozialisierungsmaßnahmen der Labour-Regierungen 1945 bis 1951 — widerlegt. Die Verfolgung gewisser Ziele, wie etwa die der Aufhebung der Grundrechte und der Vernichtung der Rechtsstaatlichkeit, ist allerdings innerhalb des Systems nicht möglich, aber auch nicht wünschbar.

5. Das konkrete Problem, vor dem Agnoli steht, ist so auch nicht das der möglichen Anwendung von Gewalt zur Verhinderung einer von der Mehrheit gewünschten Änderung des Systems, sondern die Tatsache, daß die Masse ihre „wahren“ Interessen nicht erkenne und die Bestrebungen der Fundamentalopposition nicht unterstütze. Agnoli erklärt das mit derem „falschen“, manipulierten Bewußtsein, ohne allerdings nachzuweisen, wie das nach seiner Meinung ständig gegen die vitalen Interessen der überwältigenden Mehrheit der Abhängigen und Ausgebeuteten verstoßende System ohne Zwang, Zensur und Terror erhalten bleiben kann. Integration und Anpassung heißt ja nicht nur „einkaufen“ der sich angleichenden Betroffenen, sondern auch Veränderung des Systems, das auf die Bedürfnisse und Wünsche dieser Rücksicht nehmen muß, und sei es nur aus Gründen der Selbsterhaltung. Da aber der empirisch nachweisbare Volkswille für Agnoli manipuliert und damit verfälscht ist, kann er im Namen des eigentlichen revolutionären Volkswillens, der im Wechselverhältnis von Massenspontanität und Gegenmanipulation (nicht aber etwa: Aufklärung!) erst noch zu sich selbst kommen muß, souverän mißachtet werden. Das bedeutet jedoch, daß nicht die Massen selbst über ihre Wünsche und Interessen entscheiden, sondern eine offenbar im alleinigen Besitz der absoluten Wahrheit befindliche revolutionäre Elite, die zur Desintegration des politischen Systems und zur Revolutionierung der Massen auch die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit und der Verfassung ignorieren und Gewalt anwenden kann⁸¹⁾. Bei näherer Durchleuchtung entpuppt sich also die von scheinbar radikal-demokratischen Ideen ausgehende Konzeption Agnolis als eine Rechtfertigung des unbegrenzten Machtanspruchs einer sich selbst zum Interpreten des Gemeinwohls der angeblich blinden Massen⁸²⁾ aufwerfenden elitären Minderheitsgruppe.

⁸⁰⁾ Parliamentary Government in England, A Commentary, 3. Aufl., London 1948 (1. Aufl. 1938), S. 186 ff.

⁸¹⁾ Agnoli-Brückner, a. a. O., S. 29 ff.

⁸²⁾ Ebenda, S. 24.

6. Agnoli fragt nicht, inwieweit die richtig gesehene „Verfälschung“ von Staat und Gesellschaft und die Stärkung zentraler Organisations- und Planungszentren vielleicht notwendige und von der Wirtschaftsordnung unabhängige Konsequenzen hochindustrialisierter Gesellschaften sind. Eine derartige Frage hätte aber angesichts der Tatsache nahegelegen, daß diese Erscheinungen in kommunistischen Ländern noch weitergehen als in kapitalistischen Ländern — nur daß dort der Staat noch weniger der Kontrolle seiner Bürger unterliegt und zudem die Sicherungen der Rechtsstaatlichkeit entfallen. Zweifellos ist es dabei ein zentrales Problem moderner, hochindustrialisierter Gesellschaften, daß mit der zunehmenden Komplexität technischer und wirtschaftlicher Prozesse und der Reduzierung des Sachverstandes in Einzelfragen auf immer kleinere Gruppen und der parallel dazu erfolgenden Entwicklung technokratischer Ideologien der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß entdemokratisiert, der Raum des Politischen ausgehöhlt und die Staatsbürger entpolitisiert werden können. Einer derartigen Tendenz, vor der vor allem Jürgen Habermas mit Nachdruck gewarnt hat⁸³⁾, ist am besten durch die Betonung des spezifischen Charakters politischer Entscheidungen zu begegnen, die eben nicht auf wertneutrale Sachentscheidungen reduziert werden können, sondern verschiedene wirtschaftliche und soziale Gruppen jeweils anders in ihren Interessen berühren.

7. Agnolis Kritik an der gegenwärtigen Ordnung ist von der Auffassung der Politik als eines Freund-Feind-Verhältnisses, eines erbitterten und kompromißlosen Kampfes zwischen miteinander nicht zu vereinbarenden Gegensätzen bestimmt. Von dieser Position aus kritisiert er an Parlamentarismus und Pluralismus gerade das, was auch als ihre tiefere Rechtfertigung angesehen werden kann: die Entbrutalisierung des politischen Kampfes und der geregelte Ausgleich politischer und sozialer Gegensätze durch Kompromiß im Rahmen einer Rechtsordnung und unter Anerkennung der dem System zugrunde liegenden politischen Verhaltensregeln.

8. Agnoli selbst zeigt keine Alternative zu dem von ihm kritisierten politischen System auf. Er ist also offensichtlich der Auffassung, daß eine revolutionäre Änderung der Produktions- und Eigentumsverhältnisse diese neue Ordnung, in der die Massen unmittelbar am politischen Prozeß beteiligt sind, von selbst

⁸³⁾ Praktische Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. Anmerkungen zu einer Kontroverse, in: Gesellschaft, Recht und Politik, hrsg. von Heinz Maus, Neuwied und Berlin 1968, bes. S. 142 ff.

herstellen würde. Damit entfällt die Möglichkeit, rational zu erörtern, ob die angestrebte neue Ordnung durchführbar und besser ist als die kritisierte alte.

Es fehlt auch jeder Hinweis darauf, ob die sozialistische Révolution die Kopernikanische Wende darstellt, die den innenpolitischen Kampf aufhebt und zur konfliktlosen Gesellschaft führt oder ob der Widerstand gegen sich ständig neu herausbildende Hierarchien die permanente Revolution notwendig macht.

Auf seiten der Neuen Linken werden im wesentlichen zwei alternative Modelle zur parlamentarischen Demokratie angeboten. Bei dem einen handelt es sich um die in der Übernahme nur wenig modifizierte Leninsche Konzeption einer Diktatur des Proletariats, das seinerseits von einer elitären Kaderpartei — den Kommunisten — geführt wird. Auch Vertreter dieser, an der traditionellen Politik der kommunistischen Parteien Europas orientierten Richtung können sich für Räte einsetzen; diese sind dann jedoch faktisch nur als Mittel zur Revolutionierung der Massen vor der Revolution, nach dem Sieg der Revolution aber als Instrumente zur Manipulation der Arbeiter und anderen Staatsbürger durch die ein Monopol der politischen Macht beanspruchende kommunistische Partei gedacht ⁸⁴⁾.

Die größere antiautoritäre Gruppe der Neuen Linken — die von anarchistischen Vorstellungen wesentlich beeinflusst ist — tritt für ein System unmittelbarer, direkter Demokratie ein und fordert neben dem Nahziel der Stärkung der plebiszitären Elemente des politischen Systems der Bundesrepublik die schließliche Ersetzung der parlamentarischen Demokratie durch eine in Kommunen organisierte so-

⁸⁴⁾ Vgl. Jochen Ebmeier, Von der Einheitsfront zum Aufstand, in: Positionen, 2. Jg., Nr. 3, April 1968. „Positionen“ ist eine theoretische Zeitschrift der Berliner Falken.

⁸⁵⁾ Für die Quellenbelege zur Räteauffassung der Neuen Linken vgl. Ritter, a. a. O., bes. S. 207 ff. Seit dem Erscheinen dieses Aufsatzes sind von seiten der Neuen Linken weitere Schriften zum Rätewesen erschienen, von denen hier Wilfried Gottschalch, Parlamentarismus und Räte­demokratie, Rotbuch 10, Berlin 1968, Erik Ertl, Alle Macht den Räten?, Frankfurt/Main 1968 sowie Bernd Rabehl, Bemerkungen zum Problem der Räte­demokratie in der hochindustrialisierten Gesellschaft (I), in: Berliner Zeitschrift für Politologie, 9. Jg., Nr. 4, Dezember 1968, S. 14 ff. erwähnt werden sollen. In diesen Veröffentlichungen wird entweder einer Auseinandersetzung mit der Kritik der Rätekonzeption völlig ausgewichen bzw. werden nur Teilaspekte dieser Kritik berührt. Eine scharfsinnige Diskussion der von den Vertretern der Räteidee bisher kaum erörterten institutionellen Implikationen des Rätewesens enthält: Udo Bermbach, Ansatz zu einer Kritik des Räte­systems, in: Berliner Zeitschrift für Politologie, 9. Jg., Nr. 4, Dezember 1968, S. 21 ff.

genannte Räte­demokratie ⁸⁵⁾. Darunter versteht man ein politisch-gesellschaftliches System, in dem von den als wirtschaftliche und politische Grundeinheiten fungierenden Kommunen jederzeit absetzbare, rechenschaftspflichtige und an die Aufträge der Kommune­mitglieder gebundene „Räte“ die gesamte gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt in der Hand haben und alle permanenten Bürokratien und die Berufsmilitärs beseitigt werden. Die Kommunen sollen dabei nicht nur Zentren der Politik und des Arbeitsprozesses, sondern auch Mittelpunkt des Lebens sein und den Ansatz zur Abschaffung der Familie bieten können. Die überflüssigen Bürokraten sollten in die Kommunen als einzelne zur Umwandlung aufgenommen oder zur Emigration gezwungen werden ⁸⁶⁾.

Die Organisation der übergeordneten politischen Einheiten erfolgt, sofern diese nicht ganz aufgehoben werden, durch ein System mehrfacher indirekter Wahlen, wobei jeweils die Räte der tieferen Stufe einige ihrer ebenfalls auftragsgebundenen Mitglieder in das nächsthöhere Räteorgan delegieren. So wählen etwa die Kommuneräte den Stadtbezirksrat, die Stadtbezirksräte den Stadtrat, die Städträte und Kreisräte den Provinzialrat, die verschiedenen Provinzialräte den Länderrat und die Länderräte schließlich den Nationalrat. Es ist leicht nachweisbar, daß eine derartige, ihrem Anspruch nach überparteiliche Organisation demokratischer Selbstregierung, deren Verwirklichung trotz immer erneuter Versuche bisher regelmäßig scheiterte, nicht funktionsfähig ist, da sie erfahrungsgemäß von Parteien mediatisiert wird und die Probleme der zentralen Planung und Kontrolle der Wirtschaft ohne Hilfe von Staats- oder Parteibürokratien auch und gerade in einem sozialistischen Staat nicht gelöst werden können. Zudem ist sie nicht wünschenswert, da das System der mehrfach gefilterten indirekten Wahl der Vertreter der höheren Regierungsorgane und die unter den Bedingungen moderner, hochindustrialisierter Gesellschaften notwendig zur Konzentration der Macht bei Einzelpersonen führende Übernahme von Exekutivfunktionen die politische Mitwirkung des Volkes eher schwächen als stärken, die Ausschaltung von Parteien und Interessenverbänden sowie die Aufhebung der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz den Schutz von Minderheiten und die Sicherung individueller Freiheitsrechte beseitigen und zudem ständig

⁸⁶⁾ Vgl. „Ein Gespräch über die Zukunft“ mit Rudi Dutschke, Bernd Rabehl und Christian Semler, in: Kursbuch 14, hrsg. von Hans-Magnus Enzensberger, August 1968, bes. S. 164 ff.

die Gefahr des Umschlags der Räte Demokratie in die Diktatur einer durch manipulierte Aklamationen bestätigten Minderheit bestehen würde⁸⁷⁾.

Noch nicht endgültig ausdiskutiert innerhalb der Neuen Linken ist die Frage, ob man sich trotz der grundsätzlichen Kritik am Parlamentarismus an Parlamentswahlen beteiligen soll. Während der SDS-Theoretiker Frank Deppe dafür plädiert, die Tribüne des Parlaments zur Entschleierung des Klassencharakters der Regierungsentscheidungen auszunutzen und damit den „Einfluß auf die Mobilisierung von Teilen der Werktätigen zu außerparlamentarischen Aktionen entscheidend“ zu erweitern⁸⁸⁾, lehnt eine Berliner Projektgruppe „Räte“ die Wahlbeteiligung ab: „Radikalde-

mokratische Linksparteien oder Wahlkartelle, die sich dem Mechanismus der herrschenden Realpolitik anvertrauen, um mehr politischen Einfluß zu gewinnen, übernehmen objektiv Hilfsdienste der etablierten Parteien, die für die außerparlamentarischen Gruppen ihre integrierende, beruhigende Wirkung verloren haben.“⁸⁹⁾ Der wahre Grund für die z. Z. in den radikalen Gruppen der Neuen Linken überwiegende Tendenz zur Ablehnung einer Beteiligung an den Wahlen mit eigenen Kandidaten oder zur Unterstützung der Kandidaten anderer linksgerichteter Parteien dürfte allerdings sein, daß die Chancen für einen Erfolg sehr gering eingeschätzt werden und die Entlarvung der Schwäche ihrer Massenbasis in einer demokratischen Wahl nicht im Interesse dieser Gruppen liegt.

V. Auf der Suche nach der Identität

Wie ist nun dieser auf der radikalen Linken und der radikalen Rechten so ähnliche Antiparlamentarismus und Antipluralismus historisch zu erklären?

Der beiden Richtungen zugrunde liegende totalitäre Ansatz fußt auf der Ignorierung des subjektiven, empirisch durch Wahlen, Abstimmungen und Befragungen feststellbaren Willens der Menschen, also ihrer eigenen Einschätzung des politisch Wünschbaren zugunsten eines absolut gesetzten, angeblich objektiv richtigen Gesellschaftsmodells, das durch den als Vertreter der „wahren“ Interessen der Massen angesehenen Führer oder durch die Elite der Aufgeklärten verwirklicht werden soll.

Diese Auffassung geht, wie J. L. Talmon in seinem für ein Verständnis der historischen Herkunft rechts- und linksradikaler Ideologien der Gegenwart grundlegenden Werk über „Die Geschichte der totalitären Demokratie“ überzeugend nachgewiesen hat, letztlich in wesentlichen Punkten auf den französischen Philosophen Jean-Jacques Rousseau und die seine Ideen teilweise aufgreifenden Jakobiner in der Französischen Revolution zurück⁹⁰⁾. Rousseaus Auffassung von Demokratie beruht, wie der in seiner Kritik am modernen Parlama-

ntarismus unmittelbar an ihn anknüpfende rechte Kritiker der Weimarer Verfassung und spätere Staatsrechtslehrer des Nationalsozialismus Carl Schmitt betont hat, auf der „Identität von Regierenden und Regierten“⁹¹⁾, die ihrerseits auf der Auffassung von einem in der Interessenlage homogenen und sich daher einmütig verhaltenden Volk beruht⁹²⁾. Jede wirkliche Demokratie, die bei Schmitt im Einklang mit den Vorstellungen der radikalen Linken im unüberbrückbaren Gegensatz zum Liberalismus gesehen wird, basiere darauf, „daß nicht nur Gleiches gleich, sondern, mit unvermeidlicher Konsequenz, das Nichtgleiche nicht gleich behandelt wird. Zur Demokratie gehört also notwendig erstens Homogenität und zweitens — nötigenfalls — die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen“⁹³⁾. Von diesem Demokratieverständnis aus, das den totalitären Regimen unserer jüngsten Vergangenheit die Begründung für die Vernichtung großer rassistischer, sozialer und nationaler Minderheitsgruppen geliefert hat, ist es nur konsequent, wenn Rousseau⁹⁴⁾ und mit ihm die Anhänger der Konzeption der einheitlichen

⁸⁷⁾ Für eine ausführliche Begründung der Kritik vgl. Ritter, a. a. O., S. 210 ff.

⁸⁸⁾ Frank Deppe, Parlamentarismus — Parlamentarische Aktion — Sozialistische Politik, in: Neue Kritik, Nr. 44, November 1967, S. 64.

⁸⁹⁾ Vorwort der Projektgruppe „Räte“ zu: Parlamentarismusdebatte, Pannekoek, Lukács, Friedländer, Rudas, Berlin 1968, S. 6.

⁹⁰⁾ Die Geschichte der totalitären Demokratie, Bd. I: Die Ursprünge der totalitären Demokratie, Köln-Opladen 1961, S. 34 ff. und S. 89 ff.

⁹¹⁾ Diese bewußt an Rousseau anknüpfende Konzeption von Demokratie wird von Carl Schmitt erstmals in seinen Schriften „Politische Theologie“ (1922) und „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ (1923, 3. Aufl., Berlin 1961, S. 21 und S. 35), entwickelt. Sie ist zum Verständnis seiner politischen Theorie und seiner Verfassungskonzeption von grundlegender Bedeutung.

⁹²⁾ Vgl. dazu Jean-Jacques Rousseau, Discours sur l'Origine de l'Inégalité parmi les Hommes, in: J. J. Rousseau, Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique, Paris, Classiques Garnier 1962, S. 26.

⁹³⁾ Carl Schmitt, Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie, in: Hochland, Jg. 23, 1926, Bd. II, S. 263.

⁹⁴⁾ Contrat Social, Buch II, Kap. 3.

Volksgemeinschaft auf der Rechten und der klassenlosen Gesellschaft auf der Linken keine Parteien, keine Sonder- und Gruppeninteressen und keine Konkurrenz zu der der Gesellschaft zugrunde liegenden, herrschenden Religion oder Ideologie zulassen. Die Homogenität muß nach Rousseau sogar soweit gehen, daß politische Entscheidungen ohne „dornenvolle Diskussion“ zustande kommen und selbst die Parteien in einem Rechtsstreit dasselbe wollen⁹⁵). Die totalitäre Praxis der einstimmigen, akklamatorischen Bestätigung nicht diskutierter Gesetze und der Selbstanklage in Schauprozessen ist hier also vorweggenommen.

Von der Grundlage der demokratischen Identität und der uneingeschränkten Souveränität des einheitlichen Volkswillens aus, die sowohl die Konzeption individueller Grundrechte als auch die der Gewaltenteilung ausschließt, verliert selbstverständlich auch das Parlament als Vertretung verschiedener Interessen und als Ort zur rationalen Diskussion von Alternativen seine Daseinsberechtigung. Für Rousseau und die in sein theoretisches Erbe eintretenden Vertreter der direkten „Volksdemokratie“, die sich in Urversammlungen der Wähler, vor allem in der Form der Akklamation, betätigt, wird jede Form der Repräsentation — zumal, wenn die Abgeordneten nicht an die Mandate ihrer Auftraggeber, der Wähler, gebunden sind — als Verfälschung des wahren Volkswillens zugunsten der Sonderinteressen der Abgeordneten einseitig negativ beurteilt.

Rousseau verkennt nicht, daß die Summe der Einzelwillen der Bürger (*volonté de tous*) nicht mit der *volonté générale* — dem ideellen, am Gemeinwohl ausgerichteten Gemeinwillen — übereinzustimmen braucht. Das könne sogar zunächst gar nicht der Fall sein, da der von Natur aus gute und in seinen Handlungen am Gemeinwohl orientierte Mensch durch den Staat und die Zivilisation verdorben worden sei. Erst eine Veränderung seines am Eigeninteresse ausgerichteten „falschen“ Bewußtseins durch Erziehung könne den in jedem Menschen angelegten Gemeinwillen wieder freilegen⁹⁶) und damit den für die von der *volonté générale* gelenkte, wahre Republik notwendigen „neuen“ Menschen schaffen. Da derart gute, am Gemeinwohl orientierte Menschen jedoch erst ein Produkt der neuen Republik sein können, andererseits diese aber zu ihrem Bestehen jene bereits voraussetzt, kann die Initialzündung zu ihrer Entstehung nicht aus der Republik selbst kommen. Rousseau sieht daher einen weisen, von außen kommenden „légis-

lateur“ als Erziehungsdiktator vor, dessen Gesetzen sich das Volk aus Einsicht freiwillig beugt⁹⁷). In der Konzeption Rousseaus hat also der Staat die Heilsaufgabe, den entfremdeten Zivilisationsmenschen wieder zu erlösen.

In der quasi-religiösen Begründung der Aufgabe politischer Gemeinschaften, in der Abwertung des empirisch feststellbaren gegenüber dem „wahren“ Volkswillen — der *volonté générale* —, in der Rechtfertigung der Erziehungsdiktatur zur Beseitigung des „falschen“ Bewußtseins und zur Schaffung des „neuen“ Menschen sowie im Antiparlamentarismus und Antipluralismus finden sich somit bei Rousseau entscheidende gemeinsame Wurzeln links- und rechtsradikaler Bewegungen.

Die moderne, rechtsstaatliche, repräsentative und pluralistische Demokratie, auf deren grundsätzlicher Bejahung bei aller Kritik an einzelnen ihrer Erscheinungsformen meine Auseinandersetzung mit dem Rechts- und Linksradikalismus basiert, geht im Gegensatz zu Rousseau von der Auffassung aus, daß die Unvollkommenheit und Entfremdung des Menschen als Realität akzeptiert werden muß, daß das Volk vielfältig differenziert ist und die Existenz verschiedener Parteien und autonomer Verbände, die die Pluralität der Ansichten und Interessen widerspiegeln, als Ausdruck des freiheitlichen Charakters des Gemeinwesens grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Das Gemeinwohl wird dabei nicht als vorgegeben betrachtet, sondern kann nach dieser Auffassung nur „a posteriori als das Ergebnis eines dialektischen Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien erreicht werden“⁹⁸). Dem Staat wird nicht die absolute Aufgabe der „Erlösung“ des Menschen aus der Entfremdung und der Herbeiführung einer vollkommenen Gesellschaft gegeben; er wird vielmehr vor allem als notwendiges, aber seinem Wesen noch keineswegs vollkommenes Instrument zum Schutz der unveräußerlichen Grundrechte des einzelnen gesehen und in seiner Macht durch die Bindung an das Recht sowie das Prinzip der Gewaltenteilung begrenzt. Die Identität von Regierenden und Regierten wird als utopisch abgelehnt, jede Ausübung von Regierungs- und parlamentarischen Vertretungsfunktionen wird dagegen, wie das besonders in der die ideelle Grundlage angelsächsischer Demokratie bildenden politischen Philosophie von John

⁹⁷) *Contrat Social*, Buch II, Kap. 6 und 7.

⁹⁸) So Ernst Fraenkel, *Der Pluralismus als Strukturelement der Freiheitlich-Rechtsstaatlichen Demokratie*, in: *Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Karlsruhe 1964*, Bd. II Teil B, München und Berlin 1964, S. 8.

⁹⁵) Ebenda, Buch III, Kap. 4 sowie Buch II, Kap. 4.

⁹⁶) Vgl. *The Political Writings of J. J. Rousseau*, ed. C. C. Vaughan, Bd. I, Cambridge 1915, S. 248.

Locke zum Ausdruck kommt⁹⁹⁾, als eine Treuhandschaft aufgefaßt, wobei das Volk zugleich der Begründer und Nutznießer dieses „trust“ ist und der Zweck der Regierung sich ausschließlich am Wohl der Regierten zu orientieren hat. Das Volk regiert nicht, es herrscht, indem es die Regierung kontrolliert¹⁰⁰⁾, sie in den Wahlen zur Rechenschaft zieht, an der Meinungs- und Willensbildung vor allem über die Öffentlichkeit, Parteien und Verbände teilnimmt und bei einem Bruch der Treuhandschaft ein Widerstandsrecht ausüben kann. Insofern ist auch die vielfach geäußerte Anschauung, daß Mißtrauen die Tugend der Demokratien

VI. Herrschaft der Elite

Der komplizierte und vielfach verschlungene Weg, in dem die totalitären Ansätze der politischen Philosophie Rousseaus, die selbstverständlich nicht den gesamten oder auch nur den für seine eigene Zeit bedeutendsten Inhalt seiner Ideen ausmachen, in den Links- und Rechtsradikalismus des 20. Jahrhunderts eingegangen sind, kann hier nur andeutungsweise verfolgt werden.

Auf seiten der Linken liegt das wesentliche Verbindungsglied zu der auf Rousseau zurückgehenden und vor allem von Babeuf und Buonarroti, aber auch Blanqui, Fourier und Bakunin weiter entwickelten radikalen Konzeption direkter Demokratie bei Karl Marx, der in seiner 1871 „auf der Grundlage unzureichender Informationen sowie unter Zeitdruck und bei stärkster emotionaler Anteilnahme“¹⁰¹⁾ verfaßten Adresse der Internationalen Arbeiterassoziation „Über den Bürgerkrieg in Frankreich 1871“ in Abweichung von seinen früheren revolutionstheoretischen Vorstellungen das von ihm idealtypisch zugespitzte und idealisierte Beispiel der Pariser Kommune von 1871 zum allerdings offensichtlich bald wieder mit größerer Distanz betrachteten¹⁰²⁾ Modell

⁹⁹⁾ Vgl. Locke's Two Treatises of Government, The Second Treatise, bes. §§ 142, 149, 155, 164, 171, 210, 221, 222, 226, 227, 231, 239, 240, 242.

¹⁰⁰⁾ Vgl. dazu Ernst Fraenkel, Parlament und Öffentliche Meinung, in: Deutschland, a. a. O., S. 128.

¹⁰¹⁾ Henryk Skrzypczak, Marx, Engels, Revolution, Standortbestimmung des Marxismus der Gegenwart, Berlin 1968, S. 86.

¹⁰²⁾ So lehnt er in einem Brief an Ferdinand Domela Nieuwenhuis vom 22. 2. 1881 jede Festlegung des revolutionären Vorgehens ab: „Sie werden mich vielleicht auf die Pariser Kommune verweisen; aber abgesehen davon, daß dies bloß Erhebung einer Stadt unter ausnahmsweisen Bedingungen war, war die Majorität der Kommune keineswegs so[zial]istisch, konnte es auch nicht sein. Mit geringem Quantum common sense hätte sie jedoch einen der ganzen Volksmasse nützlichen Kompro-

sei, nur eine gefährliche Halbwahrheit. Da notwendig ein großer Teil des Regierungsprozesses, z. B. diplomatische Verhandlungen, Personalentscheidungen und das Aushandeln von Kompromissen, sich nicht unter ständiger, detaillierter Teilnahme der gesamten Öffentlichkeit abspielen kann, bedürfen alle demokratischen Institutionen und ihre Träger für ihre Arbeit des Vertrauens der Staatsbürger. Sie müssen ersetzt werden, wenn sie dieses nicht mehr besitzen. Ebenso falsch wäre natürlich ein *absolutes* Vertrauen, das die Abtötung politischer Diskussionen und den Verzicht auf Kontrolle beinhalten würde.

der Diktatur des Proletariats gemacht hat. Die Zerschlagung der bürokratisch-militärischen Maschine des „Schmarotzerauswuchses“ Staat¹⁰³⁾, das Zerschlagen der ihn tragenden Organe — stehendes Heer, Polizei, Bürokratie, Geistlichkeit, Richterschaft —, die unmittelbare Herrschaft der Volksmassen durch direkt gewählte verantwortliche und jederzeit abberufbare Volksbeauftragte mit imperativem Mandat und die Rotation der wie Arbeiter bezahlten Staatsfunktionäre sind wesentliche Kennzeichen der Marxschen Konzeption der Kommune, die den Umsturz der ökonomischen Grundlagen, „auf denen der Bestand der Klassen und damit der Klassenherrschaft“¹⁰⁴⁾ beruhe, zum Ziel hatte. Verbunden damit ist die grundsätzliche Ablehnung der aus dem angelsächsischen Bereich kommenden — wenn auch vor allem in Frankreich mit ideologischen Argumenten begründeten — parlamentarischen Repräsentativverfassung, die als politischer Ausdruck der bürgerlichen Klassenherrschaft verstanden wird.

Mit der Übernahme des Kommunemodells waren gleichzeitig — entgegen den ursprünglichen Bestrebungen von Marx zur Begründung eines wissenschaftlichen Sozialismus — wesentliche Elemente der vor allem aus Frankreich kommenden Tradition des Sozialutopismus und Anarchismus aufgenommen worden. Nicht Marx, sondern Fourier mit seiner Kon-

miß mit Versailles — das allein damals Erreichbare — erreichen können. Die Appropriation der Banque de France allein hätte der Versailler Großtuererei ein Ende mit Schrecken gemacht, etc. etc. ... Die doktrinaire und notwendig phantastische Antizipation des Aktionsprogramms einer Revolution der Zukunft leitet nur ab von dem gegenwärtigen Kampf“ (Marx-Engels, Werke, Bd. 35, Berlin (Ost) 1967, S. 160 f.).

¹⁰³⁾ Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx-Engels Werke, Bd. 17, Berlin (Ost) 1962, S. 340.

¹⁰⁴⁾ Ebenda, S. 342.

tion sogenannter „Prinzipien“, Proudhon, der sozialistische Putschist Auguste Blanqui und schließlich und vor allem auch der Anarchist Bakunin, der schon 1866 in seinen „Prinzipien und Organisation der internationalen revolutionären Gesellschaft“ ein detailliertes Programm direkter, durch Räte ausgeübter Demokratie entwickelt hatte, sind die geistigen Vorbilder der Führer der Pariser Kommune gewesen¹⁰⁶); Bakunin hat nicht zu Unrecht kritisiert, daß Marx, indem er das Programm der Kommune übernahm, sich in Widerspruch zu seinen bisherigen Ideen gesetzt hätte¹⁰⁷).

Aus der Konzeption direkter Demokratie und besonders den Rätevorstellungen ist das anarchistisch-sozialutopische Element — das allerdings im Linksradikalismus Frankreichs, Italiens und Spaniens sehr viel stärkere Traditionen hat als im deutschen Sozialismus — nicht wegzudenken. In Deutschland hat es die Kommunistische Partei in der Entstehungsphase vor ihrer Bolschewisierung 1920 politisch handlungsunfähig gemacht, jetzt bildet es, durch Lateinamerika-Romantik, China-Begeisterung und radikal-syndikalistische Verherrlichung der Gewalt aufgeladen, einen der wesentlichen Bestandteile der antiautoritären Strömungen auf seiten der Neuen Linken, die z. T. bewußt an die Lehren Blanquis¹⁰⁸) und Bakunins¹⁰⁹) anknüpft.

Im deutschen Sozialismus vor dem Ersten Weltkrieg hat die Idee der direkten, plebiszitären Demokratie, jedoch ohne die Verbindung mit der erst 1917/18 nach den Erfahrungen in Rußland vom linken Flügel aufgegriffenen Rätekonzeption, eine gewisse Rolle gespielt. So ist die Forderung nach direkter Volksgesetzge-

¹⁰⁵) Charles Fourier, Theorie der vier Bewegungen und der allgemeinen Bestimmungen, hrsg. von Theodor W. Adorno, eingeleitet von Elisabeth Lenk, Frankfurt/Main 1966, bes. S. 50 ff. Vgl. weiter Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. II. Bd.: Die industrielle Gesellschaft. Der Sozialismus und Kommunismus Frankreichs von 1830 bis 1848, München 1921, bes. S. 324 ff.

¹⁰⁶) Vgl. Charles Rihs, La Commune de Paris. Sa Structure et ses Doctrines (1871), Genève 1955, S. 47 ff., sowie weiter: Jean T. Joughin, The Paris Commune in French Politics, 1871—1880. The History of the Amnesty of 1880, 2 Bde., Baltimore 1955.

¹⁰⁷) Vgl. Fritz Brupbacher, Marx und Bakunin, Berlin 1922, S. 114 f.

¹⁰⁸) Das entscheidende Verdienst an der Neuentdeckung von Auguste Blanqui für die extreme Linke hat der SDS-Theoretiker Frank Deppe, der einige der wichtigsten Schriften Blanquis unter dem Titel „Instruktionen für den Aufstand, Aufsätze, Reden, Aufrufe,“ Frankfurt/Main 1968, mit einer ausführlichen Einleitung in deutsch herausgegeben hat.

¹⁰⁹) Beim SDS-Kongreß in Hannover 1968 hing ein Bakunin-Plakat an der Wand.

bung in das Eisenacher (1895), das Gothaer (1875) und das Erfurter Programm (1897) der SPD aufgenommen worden.

Parallel lief in der Sozialdemokratie eine weitverbreitete grundsätzliche Ablehnung des Parlaments¹¹⁰), das man allenfalls als Tribüne zur Revolutionierung der Massen ausnutzen wollte. Erst langsam wich diese Auffassung einem besseren Verständnis für die Chancen, durch parlamentarische Arbeit demokratische und sozialistische Forderungen durchzusetzen, ohne daß die gefühlsmäßige Neigung zur plebiszitären Demokratie und das mehr instinktive als bewußte Unbehagen am Parlament — ein typisches Kennzeichen nicht nur der Kritiker, sondern auch der Träger des Weimarer Staates — voll überwunden worden wäre. Die Versuche, Minister und Abgeordnete als Mandatare der Partei aufzufassen und ihr Verhalten den Beschlüssen des Parteiapparats und außerparlamentarischen Gremien zu unterwerfen, legen davon Zeugnis ab. Erst die Erfahrungen vor allem der Endphase der Weimarer Zeit haben hier einen Wandel bewirkt und eine auch innere Bejahung der parlamentarischen Repräsentativverfassung, die selbstverständlich in der modernen Massendemokratie nicht ohne erhebliche plebiszitäre Elemente denkbar ist, bewirkt. Es ist dies einer der Gründe, warum sich die SPD den besonderen Zorn der Neuen Linken zugezogen hat.

Antiparlamentarismus und Antipluralismus sind ebenso ein typisches Kennzeichen der kommunistischen Linken. Auch Lenin hat in Anknüpfung an die Pariser Kommune und ihre Interpretation durch Marx im Sommer 1917 in seiner Schrift „Staat und Revolution“ eine Theorie der Selbstregierung der Massen durch Räte (Sowjets) entwickelt. Tatsächlich hat er jedoch in den nach der Februarrevolution 1917 in Rußland entstandenen Räten vor allem Kampfinstrumente zur Revolutionierung der Massen und zur Zersetzung des Staatsapparates gesehen. Eine Lösung der institutionellen Probleme einer direkten Herrschaft der Massen, die nicht in die Diktatur einiger weniger

¹¹⁰) Zu den schärfsten Gegnern des Parlamentarismus gehörte zunächst Wilhelm Liebknecht, der in einer immer wieder neu gedruckten Rede vom 31. März 1869 eine Beteiligung der Sozialisten am Reichstag des Norddeutschen Bundes ablehnte. Die gewählten sozialistischen Abgeordneten sollten „mit einem Protest in den Reichstag eintreten und ihn dann sofort wieder verlassen“ (Über die politische Stellung der Sozialdemokratie, insbesondere in Bezug auf den Reichstag. Ein Vortrag, gehalten in der öffentlichen Versammlung des demokratischen Arbeitervereins zu Berlin am 31. März 1869. Neue unveränderte Auflage, Berlin 1893, S. 11 f.). Liebknecht hat später seine Auffassung revidiert und sich für die Notwendigkeit auch der konkreten Arbeit der SPD im Reichstag ausgesprochen.

umschlägt, gelang den Bolschewiki jedoch ebensowenig wie ihren Vorgängern seit der Französischen Revolution. Da der ausschließliche Führungsanspruch der Bolschewistischen Partei auch über die Räte aufrechterhalten wurde, wurden diese schließlich faktisch zu Manipulationsinstrumenten einer straff disziplinierten und zentral dirigierten Elitepartei und deren Führung degradiert.

In der KPD der Weimarer Zeit setzte sich unter dem Druck Moskaus eine ähnliche Entwicklung gegen die ursprünglich sehr starken anti-autoritären und anarchistischen Elemente durch. Im Gegensatz zur ursprünglichen Ablehnung der Beteiligung an parlamentarischen Wahlen wurde schließlich die Mitwirkung kommunistischer Abgeordneter im Parlament zum Zwecke der revolutionären Agitation und während des gemäßigten Kurses von 1926 bis 1928 auch als Mittel, um konkreten Einfluß auf die parlamentarische Arbeit zu erhalten, akzeptiert ¹¹¹⁾.

Auf seiten der radikalen Rechten knüpft vor allem die Auffassung von der absolut gesetzten „einen und unteilbaren Nation“ an Theorien direkter und plebiszitärer Demokratie des 18. Jahrhunderts an. In der auf einem extremen Nationalismus basierenden Konzeption von der Volksgemeinschaft beherrscht die Bindung an die Nation alle anderen Bindungen und Loyalitäten des Individuums. Die Ablehnung des Parlaments als einer Institution, in der diese Einheit zerredet werde, die Zurückweisung aller Partei- und Gruppenbildungen, seien sie lokaler, sozialer, politischer oder religiöser Natur, letztlich die Uniformierung und Gleichschaltung der Bürger und aller autonomen gesellschaftlichen Kräfte waren notwendige Konsequenzen. Die verfassungspolitische Verwirklichung der Einheit des Volkes wurde dabei in einem plebiszitären Cäsarismus, wie ihn Napoleon III. praktizierte und ideologisch begründete, und schließlich in der Herrschaft eines durch Akklamationen bestätigten Führers gesehen. Durch keine Zwischeninstanzen getrennt steht dieser in einem direkten, „mystischen“ Verhältnis zum Volk — seiner Gefolgschaft. Auf Grund dieser seiner Legitimation als einer Verkörperung des Volkes braucht er auch keine rechtsstaatlichen oder durch Gewaltenteilung aufgelegten Schranken seiner Macht anzuerkennen.

Die Ideen der radikalen Rechten sind aber nicht nur als Weiterführung gewisser totali-

¹¹¹⁾ Vgl. dazu Hermann Weber, Die Wandlung des deutschen Kommunismus. Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 2/69, vom 11. 1. 1969, S. 46 ff.

tärer Ansätze der Französischen Revolution zu verstehen, sondern beruhen zumindest in gleichem Maße auf der gegen Aufklärung und Rationalität gerichteten, das Volk als Kultureinheit verklärenden romantischen Bewegung gegen die Französische Revolution sowie der spezifisch deutschen antidemokratischen Tradition einer Überbewertung des Staates. Der in der Französischen Revolution als Ausdruck antifeudalen Emanzipationsstrebens des sich zum „allgemeinen Stand“ erklärenden Bürgertums politisch und vom Staate her geprägte Begriff der Nation wurde schließlich völkisch-biologistisch begründet. Die Konzeption der grundsätzlichen Gleichwertigkeit aller Nationen wurde durch den pseudoreligiösen Glauben an die besondere Sendung und die Überlegenheit der eigenen Nation abgelöst. Die Konzeption des Sozialdarwinismus von der Geschichte als einem ständigen Kampf der Völker, in dem — wie im Tierreich — nur die Widerstandsfähigsten überleben, verband sich mit dem traditionellen preußischen Militarismus und dem extremen Nationalismus zu einer zum Imperialismus übersteigerten Machtpolitik.

Gleichzeitig stieg, unter anderem bedingt durch den schmerzhaften Prozeß der Umformung der Gesellschaft durch die Industrialisierung sowie als Reaktion auf Emanzipationsbestrebungen der Arbeiterschaft, unter den Privilegierten die Tendenz zur ideologischen Absicherung des Status quo und in breiten, von sozialer und ökonomischer Deklassierung bedrohten Schichten das Bedürfnis nach einfachen Erklärungsschemata und Sündenböcken. Jene aggressiv nationalistischen Ideologien, die häufig in einem immer weniger religiös und immer mehr sozial und schließlich rassistisch begründeten virulenten Antisemitismus eine wichtige Ergänzung fanden, erfüllten diese Erklärungs-, Rechtfertigungs- und Stabilisierungsfunktionen.

Gleichzeitig sorgte die obrigkeitsstaatlich geprägte Verfassungsstruktur des Bismarckreiches und die sie begründende Ideologie von dem den Partikularinteressen angeblich übergeordneten, das Gesamtinteresse verkörpernden Staat dafür, daß Parlament und Parteien 1918/19 — in ihren inneren Strukturen und ihren Verhaltensweisen durch die konstitutionelle Monarchie geprägt und durch die Parlamentarismus- und Parteienkritik belastet — die politische Verantwortung unvorbereitet übernehmen mußten und ihre daraus resultierende Schwäche der parlamentarischen Demokratie angelastet wurde. Der deutsche Rechtsradikalismus beruht also historisch auf einer bereits seit den neunziger Jahren des 19. Jahr-

hunderts einsetzenden Synthese konservativ-reaktionärer und ursprünglich revolutionärer nationalistischer Ideen, die in der Umformung der alten Konservativen Partei von einer aristokratisch-autoritären, preußischen, gouvernementalen und ständischen Partei der Privilegierten und der von ihnen unmittelbar Abhängigen zu der mit allen Mitteln der Demagogie an die Massen appellierenden, völkisch-nationalen, oppositionellen und mittelständisch-antisemitischen Deutschnationalen Volkspartei — die schließlich der sie an Radikalität übertrumpfenden nationalsozialistischen „Bewegung“ den Weg zur Macht ebnete — ihren klarsten Ausdruck fanden.

Trotz aller wesentlichen Differenzen zwischen rechts- und linksextremen Ideologien in bezug

auf ihren Inhalt und vor allem in bezug auf ihre soziale Funktion liegen aber entscheidende, ihre Parallelsetzung rechtfertigende Gemeinsamkeiten vor: in der Absolutsetzung einer bestimmten Konzeption der zukünftigen Gesellschaft; in dem Glauben an die vorhandene oder nach der Änderung der Eigentumsverhältnisse zu erzielende Homogenität des Volkes; in der daraus abgeleiteten Ablehnung von Parlament, Parteien und Gruppenvertretungen; in dem Anspruch einer revolutionären Elite oder eines Führers, allein das wahre Gemeinwohl definieren und interpretieren zu können — notfalls auch gegen den Willen der Mehrheit und unter Mißachtung aller rechtsstaatlichen Schranken.

VII. Ideologische Ursprünge der Parlamentarismus-Kritik

Neben der auf Rousseau zurückgehenden grundsätzlichen Kritik an Parlamentarismus und Pluralismus als Abweichungen vom Ideal der direkten Demokratie und Mittel zur Zersetzung der erreichten oder doch möglichen Einheit des Volkes gibt es einen zweiten Strang der Kritik, der den modernen Parlamentarismus und den ihm zugrunde liegenden Pluralismus als einen Verfall des ursprünglichen, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als politische Form der bürgerlichen Gesellschaft ausgeprägten Parlamentarismus verurteilt.

Auf der Rechten fand diese Kritik ihre klarste und intelligenteste Zusammenfassung in der ungemein einflußreichen Abhandlung Carl Schmitts über „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ (1923). In dieser Schrift arbeitet Schmitt unter Berufung vor allem auf französische Theoretiker des Parlamentarismus aus der Zeit des Vormärz — besonders Guizot — „Diskussion“ und „Öffentlichkeit“, das heißt das Streben nach Auffindung der gesellschaftlichen und politischen Wahrheit durch die öffentliche Diskussion parteipolitisch und interessenmäßig nicht gebundener Abgeordneter, als die Prinzipien heraus, in denen das Parlament seine geistige Grundlage habe. Er kontrastiert damit die Wirklichkeit des modernen Parlamentarismus in einer Massendemokratie, in dem die Abgeordneten fraktionell gebunden sind, häufig von Gruppeninteressen bestimmt werden und die wirklichen Entscheidungen nicht im Plenum des Parlaments, sondern in geheimen Sitzungen der Ausschüsse, Fraktionen, interfraktionellen Ausschüsse usw., und zwar nicht als Ergebnis eines rationalen Klärungsprozesses, sondern als Resultat von Kompromissen fallen. Damit

habe der Parlamentarismus seine geistige Grundlage, seine „moralische Wahrheit“¹¹²⁾ verloren. Das Charakteristische aller Repräsentativverfassungen haben zu sein, „daß die Gesetze aus einem Kampf der Meinungen (nicht aus einem Kampf der Interessen) hervorgehen. Zur Diskussion gehören gemeinsame Überzeugungen als Prämissen, Bereitwilligkeit, sich überzeugen zu lassen, Unabhängigkeit von parteimäßiger Bindung, Unbefangenheit von egoistischen Interessen“¹¹³⁾. Von dieser Basis aus wird der Kompromiß als dem Wesen des Parlamentarismus zuwiderlaufend abgelehnt.

Auf seiten der Linken ist eine ähnliche Kritik am modernen Parlamentarismus und Pluralismus — zum Teil unter ausdrücklicher Berufung auf Carl Schmitt¹¹⁴⁾ — vor allem von Jürgen Habermas in seinem bedeutenden Buch über „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ aufgegriffen worden und von dort in allerdings stark vergrößerter Form in die Ideologie von Teilen der Neuen Linken eingegangen. Auch Habermas sieht das Wesen des Parlaments und der damit in enger Verbindung stehenden Öffentlichkeit darin, das im Sinne einer „Wahrheit“ verstandene Allgemeininteresse, den Willen des Volkes, durch einen ständigen Prozeß öffentlicher Diskussion ans Licht zu bringen und somit die Vernunft zur Richtschnur der Gesetze zu machen. Zwar kritisiert er Rousseau, aber nicht wegen dessen Begriff der „volonté générale“, sondern weil diese bei Rousseau „eher ein Konsensus der Herzen als

¹¹²⁾ Schmitt, Der Gegensatz, a. a. O., S. 258.

¹¹³⁾ Ebenda, S. 260.

¹¹⁴⁾ Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 2. Aufl., Neuwied/Rhein und Berlin 1965, S. 94.

der Argumente“ ist ¹¹⁵⁾, das heißt unmittelbar und nicht erst als Ergebnis einer rationalen Diskussion und damit zumindest potentiell gewaltsam zustande kommt.

Hinter der Konzeption von Habermas steht die Hoffnung, daß es — genügend Zeit zur freien und unmanipulierten Diskussion vorausgesetzt — zumindest unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen möglich ist, politische Fragen bis zum allgemeinen Konsens ausdiskutieren, das heißt Herrschaft in Vernunft aufzuheben: „Veritas non auctoritas facit legem.“ ¹¹⁶⁾ Von dieser Grundlage aus ist der parlamentarische Prozeß, sobald in ihm nicht Wahrheit gesucht, sondern gegensätzliche Interessen ausgehandelt und Kompromisse erreicht werden, als Abirrung zu verurteilen.

Habermas ist sich zwar darüber klar, daß sein Idealbild nie vollkommen der Wirklichkeit entsprach. Er begründet diese Unvollkommenheit aber nicht positiv im Sinne einer pluralistischen Theorie, die die Vielfalt von Interessen und Meinungen als Ausdruck eines freiheitlichen und nicht gleichgeschalteten Gemeinwesens auffaßt, sondern einseitig negativ als Störung, deren Grund er in der antagonistischen Struktur der bürgerlichen Gesellschaft findet. Während jedoch zunächst — durch den Ausschluß der Nichteigentümer vom Wahlrecht — das System wegen der grundsätzlichen Interessenhomogenität der im Parlament vertretenen sozialen Kräfte im ganzen funktionierte ¹¹⁷⁾, habe die Demokratisierung des Wahlrechts und die Erweiterung des sich an der Politik beteiligenden Publikums die bisherige soziale Exklusivität beseitigt, die Interessengegensätze verschärft, so daß sie nicht mehr in rationaler Diskussion aufgelöst, sondern nur noch durch das Aushandeln, den „Kompromiß konkurrierender Privatinteressen“ ¹¹⁸⁾ überbrückt werden könnten. Von seiner aufklärerischen Interpretation des „ursprünglichen“ Parlamentarismus her finden sich bei Habermas besonders in der Analyse des neuen Stellenwerts und der neuen Funktionen des Parlaments im modernen Sozialstaat ¹¹⁹⁾ Andeutungen, die in den Veränderungen ein Preisgeben der Prinzipien des „eigentlichen“ Parlamentarismus sehen.

Das von Schmitt und Habermas vertretene Idealbild des Parlamentarismus, das ihrer durchaus verschieden akzentuierten und von völlig verschiedenen Zielvorstellungen ge-

prägten Kritik am gegenwärtigen Parlamentarismus zugrunde liegt, ist das der auf dem europäischen Kontinent — vor allem in Frankreich — entwickelten, frühliberalen Ideologie vom Parlamentarismus, die mit ihrer Ablehnung von Parteien und Interessenvertretung nicht der Wirklichkeit der Länder mit einem parlamentarischen Regierungssystem entsprach. Es beruhte auf dem liberalen und aufklärerischen Glauben an die prinzipiell mögliche und herzustellende Identität privater und allgemeiner Interessen und die Fähigkeit der menschlichen Vernunft, das Allgemeininteresse im Prozeß öffentlicher Diskussion eindeutig zu fixieren und ihm zum Sieg über alle damit als egoistisch entlarvten Einzelinteressen zu verhelfen.

Tatsächlich ist das Parlament, wie sich ohne Schwierigkeit an Hand der Geschichte des britischen Parlaments zeigen ließe, aber immer nicht nur ein Platz rationaler Diskussion und der Vertretung politischer Ideen, sondern vor allem auch stets ein Ort der Interessenvertretung und des Interessenausgleichs, des „bargaining“ und des Kompromisses als Resultat dieses „bargaining“ gewesen ¹²⁰⁾. Auch setzt das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems, in dem die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und das Parlament sich nicht auf die negative oder positive Haltung zu den eingebrachten Gesetzgebungs- und Besteuerungsvorschlägen beschränken kann, die Schaffung konstanter parlamentarischer Mehrheiten, also eine Organisation des Parlaments voraus. Diese wurde in Großbritannien im 18. Jahrhundert durch ein ungemein kompliziertes System der Manipulation von Wahlen, der Ausnützung der Patronagefunktionen der Krone und der Cliquenbildung, im 19. Jahrhundert zunehmend durch politische Parteien gewährleistet. Selbst Burke, dessen Rede vor den Wählern in Bristol vom 3. November 1774 als die klassische Formulierung der Idee der Repräsentation gilt, wonach die Abgeordneten nur ihrem Gewissen und ihrem eigenen Urteil unterworfen sind, hat in der gleichen Rede von den weitgespannten und vielschichtigen Interessen gesprochen, die „erwogen . . . , verglichen und, wenn möglich, ausgeglichen werden müssen“ ¹²¹⁾ und in

¹¹⁵⁾ Ebenda, S. 111.

¹¹⁶⁾ Ebenda, S. 95.

¹¹⁷⁾ Ebenda, S. 216.

¹¹⁸⁾ Ebenda, S. 146.

¹¹⁹⁾ Ebenda, S. 215 ff.

¹²⁰⁾ Für die Gegenwart ist die Äußerung Churchills typisch: „We are not supposed to be an assembly of gentlemen who have no interest of any kind and no associations of any kind. That is ridiculous. That might happen in Heaven, but not, happily, here“ (Report, Committee of Privileges, House of Commons Papers Nr. 118 der parlamentarischen Session 1946—47, Minutes of Evidence, S. 8).

¹²¹⁾ Edmund Burke, *The Works*, A new edition, 16 Bde., Bd. 3, London 1808, S. 21.

anderem Zusammenhang die Praxis der parlamentarischen Parteibildung bejaht¹²²⁾.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht ohne Bedeutung, daß sich kontinentale Theoretiker des Parlamentarismus, soweit sie sich am Mutterland der Parlamente, nämlich Großbritannien, orientierten, zum Muster gerade jene Jahrzehnte zwischen der ersten und zweiten Reformbill (1832 bis 1867) nahmen, in denen nach dem Schwinden des Einflusses der Krone und vor der parallel zum Aufkommen moderner Massenparteien erfolgenden Verfestigung der Fraktionsdisziplin der Einfluß und die Unabhängigkeit der übrigens zum Teil stark interessengebundenen individuellen Abgeordneten am größten war, das parlamentarische System aber wegen des Fehlens klarer Mehrheitsverhältnisse am schlechtesten funktionierte.

Selbstverständlich darf ein Parlament nicht nur ein Ort des Interessenausgleichs, sondern muß gleichzeitig auch Zentrum rationaler Diskussion sein, die allerdings nicht nur im Plenum, sondern auch in Fraktionen, Ausschüssen sowie interfraktionellen Gremien stattfinden kann. Reden, die zum Fenster hinaus gehalten werden, sind dabei nicht sinnlos, sondern ein Mittel, um den für eine lebendige Demokratie wichtigen Kontakt des Parlaments zur öffentlichen Meinung im Lande aufrechtzuerhalten und in einer Art ständigen, vorweggenommenen Wahlkampfes die Wähler für die eigene Position zu gewinnen. Parteien sind notwendiger Ausdruck einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur und Organisationen zur Realisierung der Mitwirkung der Massen am politischen Prozeß; ihre relative Geschlossenheit, auf die die vom Dualismus Parlament—Regierung ausgehende konstitutionelle Monarchie oder das präsidentielle Regierungssystem notfalls verzichten kann, sind Voraussetzung für die Mehrheitsbildung im Parlament und damit das Funktionieren des parlamentarischen Systems.

Die Existenz vieler, zum Teil entgegengesetzter Interessen ist ein Kennzeichen einer vielschichtigen, freiheitlichen Gesellschaft. Ihre

Vertretung durch Parteien und besondere Verbände ist legitim. Allerdings müssen die Parteien versuchen, nicht ein Einzelinteresse zur alleinigen Richtschnur ihres Handelns zu machen, sondern die verschiedenen Interessen auszugleichen und in den Rahmen einer vernünftigen Gesamtpolitik zu integrieren. Eine einerseits realistische, andererseits nicht zu unkritischer Anpassung an das Gegebene verführende Theorie des Parlamentarismus müßte den politischen Prozeß sowohl als Versuch, in einer gegebenen historischen Situation Vernunft im gesellschaftlich-politischen Bereich zu verwirklichen, wie auch als Konflikt und Ausgleich verschiedener Interessen begreifen, das heißt sowohl als einen auf Überzeugung und rationalen Konsens ausgerichteten, argumentativen Prozeß wie auch als Kampf und Kompromiß, wobei beide Aspekte in der Realität des politischen Lebens unauflöslich miteinander verknüpft sind und einander durchdringen.

Hinter der oft mit einem Schuß Kulturpessimismus gewürzten Kritik am Parlamentarismus, der vom Modell eines angeblich früher existierenden idealen Parlamentarismus ausgeht, steht nicht nur die teilweise berechtigte Kritik an dessen modernen Erscheinungsformen, sondern auch die Absolutsetzung des ersten jener beiden Aspekte bei tendenzieller Leugnung der Berechtigung des zweiten. Gemessen an einem Bild vom „ursprünglichen“, „unverfälschten“ Parlamentarismus, das sich eher an dessen ideologischem Anspruch als an dessen früherer Wirklichkeit orientiert, werden viele Merkmale des heutigen Parlamentarismus als Verlust und Verfall kritisiert, ohne daß diese auf ihre eventuelle Notwendigkeit, ihren Sinn unter gegenüber früher sehr veränderten gesellschaftlichen Bedingungen befragt werden. Wenn der gegenwärtige Parlamentarismus hoffnungslos hinter diesem legendären Modell und jenem einseitigen Begriff von Politik zurückzubleiben scheint, so folgt daraus nicht nur die Notwendigkeit zur Kritik der gegenwärtigen politischen Wirklichkeit, sondern vor allem auch zur Revision der Maßstäbe und Ansprüche, die diese Kritik leiten.

VIII. Strukturprobleme des gegenwärtigen parlamentarischen Systems

Tatsächlich sind Parlamentarismus, Parteiwesen und Pluralismus in der Bundesrepublik in vielen und wesentlichen Punkten reformbedürftig. So ist der Einfluß des Bundestags als des Typs eines vor allem in Sachausschüssen

detailliert arbeitenden Parlaments, dessen Plenum noch keine angemessene Funktion gefunden hat, auf die öffentliche Meinungsbildung zu gering. Auch ist der Willensbildungsprozeß zu wenig durchsichtig, so daß nicht genügend klar wird, auf welchen Kompromissen welche Entscheidungen beruhen und welche Alternativen bestanden. Dadurch wird die mangelnde Information der Bevölkerung und die Entpoli-

¹²²⁾ Edmund Burke, *Thoughts on the Cause of the present Discontents*, in: *Works*, 12 Bde., London 1887, Bd. 1, S. 530 f.

tisierung, z. T. Verzerrung der nur von wenigen geführten öffentlichen Diskussion ebenso gefördert wie durch einen geringen Stand der allgemeinen politischen Bildung und andere Faktoren. Der häufig zu Recht kritisierte Zustand der öffentlichen Meinung bedeutet eine schwere Bürde für ein parlamentarisches System, das auf die kritische Öffentlichkeit als eine seiner Voraussetzungen angewiesen ist.

Die Aushöhlung der Kompetenzen des Parlaments durch die zunehmende Komplexität von Verwaltung und Politik und durch den Machtzuwachs der Bürokratie, die Übertragung weitgehender Funktionen, vor allem in der Verteidigungs-, Wirtschafts- und Außenpolitik an übernationale Organisationen und die Präjudizierung von Entscheidungen des Parlaments durch Absprachen der Regierung mit außerparlamentarischen Gruppen sind weitere, für den modernen Parlamentarismus höchst bedenkliche Erscheinungen. Die Antwort darauf darf nicht nur in der Schaffung einer Gegenbürokratie parlamentarischer Experten gesehen werden, sondern muß vor allem auch in der Betonung der politischen Aufgabe des Parlaments als des zentralen Orts zur Festlegung von Prioritäten und zur Wahl von Alternativen liegen. Auch dürfen wichtige Parlamentsausschüsse nicht von den Interessenvertretern einzelner Gruppen beherrscht werden, wie das im Bundestag z. B. mit dem Agrarausschuß, dem Innenausschuß und dem Sozialausschuß, in dem offenbar die Vertreter der Bauernverbände, der Beamtenbünde bzw. der Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände die entscheidende Rolle spielen¹²³⁾, der Fall ist.

Die plebiszitären Elemente des Regierungssystems könnten dadurch verstärkt werden, daß, im Einklang mit den Wünschen vieler Vertreter des Parlamentarischen Rats bei der Schaffung des Grundgesetzes (u. a. Dehler und v. Brentano), das Parlament nicht nur auf Antrag des Bundeskanzlers, sondern auch auf eigenen Beschluß aufgelöst werden kann. Eine derartige Regelung hätte vielleicht 1966 die Bildung der Großen Koalition überflüssig machen können. Da die früher vom Gesamtparlament ausgeübten Kontrollaufgaben wegen der engen Verbindung von Parlamentsmehrheit und Regierung heute weitgehend auf die Opposition übergegangen sind, ist eine leistungsfähige Opposition mit einer echten Chance zur Übernahme der Regierung nach der nächsten Wahl eine wesentliche Voraussetzung nicht nur für politische Dynamik, sondern auch für ein voll

¹²³⁾ Vgl. die Rede von Dr. Wörner (CDU/CSU) in der Bundestagsdebatte über Parlamentsreform vom 27. 3. 1969, Deutscher Bundestag, 225. Sitzung, S. 12369 ff.

funktionsfähiges parlamentarisches Regime. Die Große Koalition darf so nur ein Ausnahmefall sein. Die Reibungswiderstände gegen Reformen innerhalb des Systems dürfen nicht so groß werden, daß sie zur Ausklammerung der zur Lösung anstehenden Fragen führen. Die Parteien sind als notwendige Vehikel einer modernen Massendemokratie, um die Bevölkerung am politischen Prozeß zu beteiligen und die Regierung in der Wahl zur Verantwortung zu ziehen, grundsätzlich und ohne Vorbehalt zu akzeptieren. Es besteht aber die Gefahr, daß der für das Funktionieren der demokratischen Willensbildung in ihnen notwendige wechselseitige Prozeß der Beeinflussung „von unten nach oben“ und „von oben nach unten“ durch die Einbahnstraße eines einseitigen Einflusses der Parteiführer auf die Mitglieder ersetzt wird, die Parteien verkrusten und die Verbindung zu den Wählern und wichtigen Interessen zu verlieren drohen.

Der Pluralismus muß als „essentielles Merkmal einer jeden freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie“¹²⁴⁾ verstanden werden. Die organisierte Vertretung von Sonderinteressen ist ein Ausdruck der Vielschichtigkeit moderner Gesellschaften, ein unentbehrliches Gegengewicht zu einer sonst omnipotenten und von den Wünschen der Bürger isolierten staatlichen Bürokratie, ein Mittel zur Sicherung von Minderheitsrechten und zur Verhinderung von Konformismus und Gleichschaltung. Die von Links- und Rechtsradikalen geforderte Reduzierung des Menschen auf eine einzige, alle anderen im Konfliktfall letztlich ausschließende Loyalität — sei es zur Klasse oder zur Nation — muß demgegenüber als totalitär entlarvt und mit der eine humane Gesellschaft erst ermöglichenden pluralistischen Wirklichkeit — der gleichzeitigen, wenn auch vielfach abgestuften Loyalität zu vielen, sich teilweise überschneidenden Gemeinschaften wie Familie, Religionsgemeinschaft, Berufsverband, Klasse, Nation, Staat, Sportklub usw. — kontrastiert werden.

Diese grundsätzliche Rechtfertigung des Pluralismus bedeutet allerdings nicht, daß es auf dem Gebiet der Interessenvertretung keine Mißstände gebe. Erstens sind zweifellos nicht alle wichtigen Gruppen (wie z. B. Hausfrauen und Konsumenten) in adäquater Weise organisiert, so daß einzelne finanzstarke, gut organisierte, einen Interessenbereich monopolisierende und geschickt operierende Interessenverbände einen ihre reale Bedeutung weit übersteigenden Einfluß auf Kosten anderer Interessen ausüben können. Zweitens besteht

¹²⁴⁾ So Fraenkel, in: Der Pluralismus, a. a. O., S. 5.

die Gefahr, daß die etablierten Gruppen von Bürokratie, Parlament und Parteien zuungunsten der sich neu herausbildenden Gruppen bevorzugt und die zwischen den alten Gruppen bestehenden Kompromisse trotz der Veränderung der sozialen und politischen Situation nicht korrigiert werden, so daß die Flexibilität und Dynamik des politisch-gesellschaftlichen Systems leidet. Drittens besteht die Gefahr, daß das Gruppeninteresse nur noch von einem bürokratischen Verbandsapparat definiert wird und nicht mehr das Resultat eines lebendigen und differenzierten Willensbildungsprozesses innerhalb des Verbandes darstellt.

Vor allem benötigt ein parlamentarisch-pluralistisches System die Existenz einer wachen und gut informierten, aufgeklärten und kritischen, kontrollierenden, aber auch eigene Impulse entwickelnden öffentlichen Meinung; ohne diese gerät es in Gefahr, sich zur Stätte eines quasi-oligopolistischen Wettbewerbs kleiner Eliten zu verengen und damit dem Anspruch parlamentarischer Demokratie nicht mehr zu genügen. Permanente, jedoch schwierig zu leistende Aufklärungsarbeit, Veränderungen im Bereich der Massenmedien und vor allem auch größere Investitionen auf dem Bildungssektor sind dringende Erfordernisse im Interesse der Stabilisierung und Weiterentwicklung unseres parlamentarischen Systems.

Die Lösung der hier aufgezeigten Probleme liegt so nicht in einer grundsätzlichen Abwendung vom Parlamentarismus und Pluralismus, sondern in deren Festigung, Ausdehnung und ständigen Belebung. Die Anhänger der repräsentativen, pluralistischen und freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie haben sich zu Unrecht angesichts der Angriffe auf dieses System durch den linken und rechten Radikalismus in eine Defensivposition drängen lassen. Durch eine zwar gutgemeinte, aber nicht an der Realität demokratischer Regierungssysteme orientierte Harmonielehre der Demokratie verursacht, sind Erscheinungen wie Kanzlerdemokratie, Macht der Parteien, Fraktionsdisziplin, der geringe Anteil der Komponenten di-

rekter Demokratie und die politische Mitwirkung der Interessengruppen zu häufig mit schlechtem Gewissen entschuldigt statt als notwendige Bestandteile des demokratischen Prozesses in einem modernen, hochindustrialisierten, parlamentarischen Staat erklärt worden. Der in der Praxis vollzogene Strukturwandel der Demokratie ist in der politischen Wissenschaft und im Staatsrecht trotz wichtiger Ansätze theoretisch noch nicht voll verarbeitet worden und noch weniger ins allgemeine Bewußtsein gedrungen. Demokratie ist zu häufig allein als eine Sache der guten Gesinnung und nicht genug als die allseitige Bereitschaft zur Toleranz und zur Anerkennung bestimmter Spielregeln für das Austragen von Konflikten angesehen¹²⁵⁾, der demokratische Prozeß in seiner Komplexität nicht verstanden worden.

Moralischer Rigorismus in der Politik ist aber nicht nur als Begründung von die Demokratie an einem absoluten Maßstab messenden und sie daher überfordernden Ansprüchen, sondern noch mehr als bequeme Ausrede für politische Abstinenz und damit als Motiv für die mangelnde Bereitschaft zum Eintreten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gefährlich. Es heißt jedoch den Teufel mit Beelzebub austreiben und die Position der freiheitlich-rechtsstaatlichen, pluralistischen, parlamentarischen Demokratie aufgeben, wollte man als Alternative zu den angebotenen Utopien eine eigene Utopie absolut setzen. Damit würde man das Wesen der Politik verkennen, die nicht der Verwirklichung einer Heilslehre dient, sondern den Versuch darstellt, den Fortbestand einer differenzierten Gesellschaft mit Toleranz und Einsicht in das Mögliche, mit Kompromiß- und Reformbereitschaft bei weitestgehender Verwirklichung der Freiheit der einzelnen und Gruppen zu sichern, die innere Ordnung zu schützen und die äußere Sicherheit zu garantieren.

¹²⁵⁾ Vgl. dazu die treffenden Bemerkungen von Manfred Hättich, Demokratie und Demokratismus — zum Demokratieverständnis der Neuen Linken, in: Scheuch (Hg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, a. a. O., S. 125.

Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz

Das Bonner Grundgesetz hat dem Bundeskanzler eine zentrale Stellung in unserem parlamentarischen Regierungssystem zugewiesen und damit eine auch in anderen parlamentarischen Demokratien — voran in Großbritannien — zu beobachtende Annäherung an das präsidentielle Regierungssystem vollzogen¹⁾. Die Klage des Politologen Wilhelm Hennis, daß „sich weder im öffentlichen Bewußtsein noch in der Wissenschaft die Einsicht in Sinn und Notwendigkeit der herausgehobenen Stellung des Bundeskanzlers voll durchgesetzt hat“²⁾, hat ihre Berechtigung keineswegs verloren. Eher ist das Gegenteil zu befürchten. Um so notwendiger wird für die jetzt einsetzende Diskussion über eine Reform der Struktur der Bundesregierung die Besinnung auf die verfassungsrechtliche Funktion und Stellung des Bundeskanzlers sein.

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Aufgabe und den zu deren Erfüllung übertragenen Befugnissen des Bundeskanzlers steht in innerem Zusammenhang mit der Frage nach seiner

verfassungsrechtlich bestimmten parlamentarischen Verantwortung³⁾: Ohne Verantwortung gibt es im Verfassungsrecht keine Aufgabe und keine Befugnis⁴⁾, wie es umgekehrt ohne Kompetenz und ohne Zuständigkeit keine Verantwortlichkeit gibt.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich darauf, Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers unter den drei zentralen Aspekten zu betrachten: im Blick auf die Kabinettsbildung (Art. 64 Abs. 1 des Grundgesetzes — GG) und die damit zusammenhängende Organisation der Geschäftsbereiche der Minister, auf die Bestimmung der Richtlinien der Politik (Art. 65 Satz 1 GG) sowie im Blick auf die Gesamtleitung der Regierung (Art. 65 Satz 4 GG). Das Sonderproblem, daß der Bundeskanzler zugleich die Aufgaben und damit die Verantwortung eines Ressortministers mitübernimmt, soll hier nur am Rande gestreift werden, und zwar im Zusammenhang mit der abschließend zu behandelnden Frage nach der Stellvertretung des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 1 GG).

I. Aufgabe und Verantwortung der Kabinettsbildung

1. Das materielle Kabinettsbildungsrecht

Nach Art. 64 Abs. 1 GG werden die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers

vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen. Das Vorschlagsrecht des Kanzlers ist keine rein formelle Befugnis, welche allein sichern könnte, daß *gegen* den Willen des Kanzlers niemand Minister werden oder bleiben kann⁵⁾. Es impliziert vielmehr die materielle Befugnis, das Kabinett nach *eigener* Entscheidung zu bilden und umzubilden, das sogenannte materielle Kabinettsbildungsrecht⁶⁾. Der Bundespräsident scheidet als Inhaber dieses Rechts schon aus Gründen fehlender parlamentarischer Verantwortlichkeit aus⁷⁾, zumal auch die Möglichkeit, ihn vor dem Bundesverfassungsgericht anzuklagen (Art. 61 GG), kein gleichwertiger Ersatz, eher ein „verfassungsgeschichtliches Relikt“⁸⁾ ist.

¹⁾ Vgl. insbesondere: E. Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, jetzt in der Aufsatzsammlung des Verfassers: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 48 ff. (S. 53 ff.); K. Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, Berlin, Heidelberg, New York 1967, S. 159 ff., S. 380 ff., S. 402 ff.

²⁾ W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 8.

³⁾ Eine nähere Behandlung dieses Zusammenhangs behalte ich mir für meine Arbeit über die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland vor.

⁴⁾ In gleicher Richtung: K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 17, Berlin 1959, S. 11 ff. (S. 42).

⁵⁾ In diesem Sinne: F. Münch, Die Bundesregierung, Frankfurt 1954, S. 153; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Berlin-Frankfurt 1957² ff., Art. 64 Erl. III 2 (S. 1242).

⁶⁾ E. W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 140, Anm. 5.

⁷⁾ Am klarsten: H. Maurer, Die öffentliche Verwaltung, (Stuttgart) 1966, S. 665 ff. (S. 671).

⁸⁾ A. Schüle, Juristenzeitung (Tübingen) 1955, S. 465 ff. (S. 466); so auch: F. Glum, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik, Bonn 1965, S. 144.

Die lebhaft umstrittene Frage, ob der Bundespräsident wenigstens das Recht hat, Minister-vorschläge des Kanzlers in Einzelfällen abzulehnen⁹⁾, wird man im Lichte des Verantwortlichkeitsproblems sehen und dementsprechend grundsätzlich verneinen müssen¹⁰⁾. Da der Bundespräsident keinerlei Verantwortung für die Kabinettsbildung übernehmen kann, wird man ihm auch nicht über eine begrenzte Ermessensentscheidung Einfluß auf Bildung und Bestand der Regierung einräumen können¹¹⁾. Lediglich das Fehlen der für die Ernennung bzw. die Entlassung eines Ministers erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen kann der Bundespräsident in eigener Zuständigkeit geltend machen¹²⁾.

2. Das Recht zur Organisation der Geschäftsbereiche der Minister

Das materielle Kabinettsbildungsrecht findet seine notwendige Ergänzung und organisatorische Abstützung in dem Recht zur Errichtung der Ministerien und zur Abgrenzung ihrer Kompetenzen¹³⁾. Das Grundgesetz erwähnt diese Befugnis nicht ausdrücklich. Kabinettsbildung und Organisation der Geschäftsbereiche der Minister sind indessen in der parlamentarischen Demokratie der Gegenwart zwei sich bedingende Vorgänge: Da die Zahl der Ministerien — angesichts der wachsenden und sich wandelnden Staatsaufgaben — nicht ein für allemal bestimmt werden kann¹⁴⁾, setzt jede Kabinettsbildung eine die Schwerpunkte und Prioritäten der künftigen Regierungspolitik berücksichtigende Festlegung der Ressorts voraus. Andererseits ist die Organisation der Geschäftsbereiche auch von den konkreten Forderungen aus den Reihen der Regierungsparteien nach angemessener Beteiligung ihrer

führenden Exponenten an der Regierungsarbeit abhängig, so daß die Festlegung der Ressorts nicht ohne die Frage der personellen Zusammensetzung des Kabinetts zu lösen ist.

Dieser Zusammenhang zeigt, daß das materielle Kabinettsbildungsrecht nicht von dem Recht zur Organisation der Geschäftsbereiche der Minister getrennt werden kann¹⁵⁾. Er wird durch das Bundesministergesetz insofern bestätigt, als dieses in den Ernennungsurkunden der Bundesminister die Angabe des übertragenen Geschäftszweiges vorsieht¹⁶⁾. Man wird dem Bundeskanzler diese organisationsrechtlichen Befugnisse um so eher zubilligen, als sie zugleich eine notwendige Ergänzung seiner Befugnisse sowohl zur Bestimmung der Richtlinien der Politik¹⁷⁾ als auch zur Gesamtleitung der Regierung¹⁸⁾ darstellen.

3. Grenzen des Kabinettsbildungsrechts und der organisationsrechtlichen Befugnisse

Das Recht des Bundeskanzlers zur Kabinettsbildung und zur Organisation der Geschäftsbereiche der Minister wird prinzipiell nicht dadurch tangiert, daß der Handlungsspielraum des Kanzlers von den künftigen Regierungsparteien in der Regel eingeengt wird¹⁹⁾. Darin offenbart sich vielmehr eine Eigentümlichkeit der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie: Der Bundeskanzler ist bei der Erfüllung *aller* seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben auf die Unterstützung der Regierungsparteien angewiesen und hat daher deren Vorstellungen Rechnung zu tragen. Das tut seiner parlamentarischen Verantwortlichkeit so lange keinen Abbruch, als seine Handlungs- und Entscheidungsfreiheit *generell* erhalten bleibt.

In praxi stehen der Inanspruchnahme seiner Befugnisse indessen nicht selten gravierende

⁹⁾ Die beste Übersicht bei: E. Menzel, Die öffentliche Verwaltung, (Stuttgart) 1965, S. 581 ff.

¹⁰⁾ Das wird insbesondere in den ausführlichen Darstellungen des Problems bei F. Münch (Anm. 5), S. 153 ff. und E. Menzel (Anm. 9), S. 581 ff. übersehen; — zutreffend demgegenüber: K. H. Hall, Juristenzeitung, (Tübingen) 1965, S. 305 ff. (S. 307).

¹¹⁾ Am entschiedensten: E. Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, Berlin 1958, S. 9 ff., (S. 47, S. 151); B. Dennewitz - W. Meder im Bonner Kommentar, Hamburg 1950 ff., Art. 64 Erl. Ziff. 1; und jetzt: E. Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, Tübingen 1968, S. 38 f.

¹²⁾ Im Sinne des Textes: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, München 1958 ff., RandNr. 1 zu Art. 64 (S. 1); E. Stein (Anm. 11), S. 88 f.

¹³⁾ So vor allem: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 140.

¹⁴⁾ Darauf zielen auch die Bemerkungen von S. Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, Berlin 1968, S. 151.

¹⁵⁾ Entgegengesetzter Ansicht: H. Kalkbrenner, Zur Verfassungsmäßigkeit des Bundesforschungsministeriums, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (Köln-Berlin) 1964, S. 849 ff. (S. 851), der dem Bundestag die Zuständigkeit zur Errichtung von Bundesministerien zuerkennt (S. 853), was in dieser Allgemeinheit gewiß nicht haltbar ist.

¹⁶⁾ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung vom 17. 6. 1953 (Bundesgesetzblatt I, S. 407), § 2 Abs. 3.

¹⁷⁾ Darauf hat vor allem J. Amphoux, Le Chancelier fédéral dans le Régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, Paris 1962, S. 203, aufmerksam gemacht.

¹⁸⁾ So insbesondere: H. Kaja, Ministerialverfassung und Grundgesetz, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 89, Tübingen 1964, S. 381 ff. (S. 404 f.).

¹⁹⁾ Zur Einflußnahme der Koalitionsparteien auf die Regierungsbildungen vgl. jetzt: G. Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik (deutsche Ausgabe), Tübingen 1969, S. 283 ff., S. 299 ff.

Hindernisse entgegen, welche seine Rechte auszuhöhlen, wenn nicht aufzuheben drohen. Hier nur zwei Beispiele: In Koalitionsvereinbarungen ist gelegentlich versucht worden, den Bundeskanzler zu verpflichten, von seinen Befugnissen einen *bestimmten* Gebrauch zu machen. Derartige Klauseln sind jedoch unzulässig und daher unbeachtlich²⁰⁾. Weit schwieriger zu fassen ist die namentlich in der Großen Koalition zu beobachtende Übung, dem Koalitionspartner für die ihm zugestandenene Ministerämter eine „faktische Präsentationsbefugnis“ einzuräumen²¹⁾. Sie stellt zwar eine handfeste Verletzung des dem Kanzler zugewiesenen Kabinettsbildungsrechts dar, aber dem Bundeskanzler bleibt nur die Wahl, diese Konzession gleichsam als Morgengabe für den Partner der Großen Koalition zuzugestehen, zumal sich der Wille der Teilhaber dieses Zweckbündnisses auf strikte Erfüllung der Koalitionsbedingungen zumeist als stärker erweist, — oder von der Regierungsbildung überhaupt Abstand zu nehmen; tertium non datur.

Zulässige Beschränkungen bzw. Beschränkungsmöglichkeiten der Befugnisse des Bundeskanzlers können nur durch die Verfassung bestimmt oder von ihr legitimiert werden. Soweit das Grundgesetz einzelnen Ministern spezifische Funktionen zuweist, ist der Bundeskanzler verpflichtet, diese Aufgabenzuweisungen bei seiner Ressortfestlegung zu respektieren und entsprechende Ministerposten in seinem Kabinett vorzusehen und zu besetzen²²⁾. Solche Regelungen bestehen zugunsten von drei Bundesministern: des *Bundesministers für Verteidigung*, der nach Art. 65 a GG die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte bis zum Eintritt des Verteidigungsfalles (Art. 115 a Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 115 b GG) besitzt, des *Bundesjustizministers*, in dessen Geschäftsbereich die Aufsicht über eventuell zu errichtende Wehrstrafgerichte für die Streitkräfte (Art. 96 Abs. 2 Satz 4 GG) fällt, und des *Bundesministers der Finanzen*, dem in den Art. 108 Abs. 3 Satz 2, 112 und 114 Abs. 1 GG besondere Zuständigkeiten übertragen sind.

²⁰⁾ In gleichem Sinne: K. H. Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe für H. Herrfahrdt, Marburg 1961, S. 45 ff.; entgegengesetzt: H. Gerber, Koalitionsabkommen im Bund, Diss. jur. Tübingen 1964, S. 194.

²¹⁾ So mit Recht: J. Gross, Die Deutschen, Frankfurt 1967, S. 162.

²²⁾ Anderer Auffassung offenbar: F. Münch (Anm. 5), S. 198; Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 29 zu Art. 62 (S. 26); H. Kaja (Anm. 18), S. 425.

Auch Kompetenzzuweisungen durch Bundesgesetz²³⁾ oder die Geschäftsordnung der Bundesregierung²⁴⁾ können direkt oder indirekt dem Bundeskanzler Bindungen bei der Ausübung seines Rechts zur Organisation der Geschäftsbereiche der Minister auferlegen.

Bestritten wird diese Ansicht mit dem Hinweis auf eine „verfassungskräftige Prärogative des Inhabers der Organisationsgewalt“, die auch der Bundesgesetzgeber beachten müßte²⁵⁾. Dieser Einwand dringt in der parlamentarischen Demokratie der Gegenwart jedoch nicht durch. Der Staatsrechtslehrer Ernst Friesenhahn hat an die Bestimmungen erinnert, die schon von Verfassungs wegen eine Mitwirkung des Parlaments bei Regierungsakten vorsehen (Vertragsschluß, Entscheidung über Krieg und Frieden, Haushaltsplan und Organisationsgesetze) und erklärt, sie könnten „nicht notwendig als Ausnahme“ betrachtet werden²⁶⁾. Sie sind eher der Ausdruck eines allgemeinen *Prinzips* der parlamentarischen Demokratie, welches auch bei Schweigen des Grundgesetzes die Beschränkung der Organisationsbefugnisse des Bundeskanzlers durch Gesetz zuläßt²⁷⁾.

Um keine Begrenzung der organisationsrechtlichen Befugnisse des Bundeskanzlers handelt es sich bei der Bewilligung der erforderlichen Mittel für die zu errichtenden Ministerien im *Haushaltsplan*. Dieser enthält nach allgemeiner Auffassung nur eine Ausgabenermächtigung für die Regierung²⁸⁾. Er schafft also lediglich eine wichtige Voraussetzung, daß die organisationsrechtlichen Entscheidungen des Kanzlers verwirklicht werden können²⁹⁾, bildet jedoch nicht „die verfassungsrechtliche Grundlage“ dieser Entscheidungen selbst³⁰⁾.

²³⁾ Siehe als besonderes Beispiel das Gesetz über die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Rechts des öffentlichen Dienstes vom 20. 8. 1960 (Bundesgesetzblatt I, S. 705).

²⁴⁾ Vgl. insbesondere §§ 11 Abs. 2 und 3, 16 Abs. 3, 26 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg) vom 11. 5. 1951 (Gemeinsames Ministerialblatt, S. 137) in der Fassung der Bekanntmachungen vom 29. 3. 1967 und vom 12. 9. 1967 (Gemeinsames Ministerialblatt, S. 130, S. 430).

²⁵⁾ So A. Köttgen, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge) Bd. 11, Tübingen 1962, S. 173 ff. (S. 256 f., S. 262 f.).

²⁶⁾ E. Friesenhahn (Anm. 11), S. 38, Anm. 73.

²⁷⁾ E. Friesenhahn (Anm. 11), S. 45 f., Anm. 103.

²⁸⁾ Statt weiterer Nachweise: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 10 zu Art. 110 (S. 7).

²⁹⁾ In gleichem Sinne: H. Kalkbrenner (Anm. 15), S. 855; H. Kaja (Anm. 18), S. 419; Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 16 zu Art. 110 (S. 9).

II. Aufgabe und Verantwortung der Bestimmung der Richtlinien der Politik

die zentrale Aufgabe und damit den zentralen Aspekt der Verantwortung des Bundeskanzlers formuliert Art. 65 Satz 1 GG: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik.“

Begriff der „Richtlinien der Politik“

Eine andere Regelung des VI. Abschnittes des Grundgesetzes hat das verfassungsrechtliche und politologische Schrifttum so beschäftigt wie diese, und über keine besteht so viel Unsicherheit³¹⁾. Die vorherrschende Verlegenheit resultiert aus dem letztlich fruchtlosen Bemühen, den in der Verfassung nicht näher bestimmten Begriff der „Richtlinien der Politik“ im Sinne einer Legaldefinition festzulegen. Es handelt es sich nicht lediglich um eine politische Formel³²⁾, sondern durchaus um einen verfassungsrechtlichen Begriff, der aber wesenseigentümlich unbestimmt ist.

Die vielfältigen Bemühungen der Literatur, die mangelnde Bestimmtheit dieses Begriffs zu überwinden, sind von vornherein zum Scheitern verurteilt, insbesondere der Versuch, den Richtlinienbegriff durch eine Konfrontation mit einer Reihe vermeintlicher Gegenbegriffe, wie etwa Richtlinie — Einzelweisung, Richtlinie — Einzelfallentscheidung, Richtlinie — Rahmenvorschrift mehr oder minder einzuengen³³⁾. Mit Formalkategorien läßt sich der inhaltlichen Unbestimmtheit dieses Begriffs gewiß nicht begegnen.

Bereits in der Weimarer Republik ist dieser Begriff zutreffend als „Richtung der zu gestaltenden Gesamtpolitik“ gedeutet³⁴⁾ und damit einer inhaltlichen Offenheit Rechnung getragen worden. Wenn die herrschende Lehre im heutigen staatsrechtlichen Schrifttum diese Formel für unzureichend hält, so vor allem

deshalb, weil sie von einer nicht haltbaren Prämisse ausgeht: Sie spricht den „Richtlinien“ einen spezifisch normativen Charakter zu³⁵⁾. Von diesem Ausgangspunkt her ist sie auf eine begriffliche Präzisierung und Abgrenzung der „Richtlinien“ von anderen Rechtsakten unvermeidlich angewiesen. Sie verkennt dabei aber die *Funktion der Richtlinienbestimmung*: Diese kann nicht auf dem Gebiet der Rechtsetzung liegen, denn das verbietet sich bereits von ihrer Bezogenheit auf den Bereich der Regierung her³⁶⁾. Die Richtlinienbefugnis ist überhaupt keine echte Rechtsnorm; sie ist weder ein Gebot an den Bundeskanzler noch ein Verbot an andere Bundesorgane, die Richtlinien zu bestimmen, sondern „eine Ermächtigung für den Fall, daß der Ermächtigte über die Fähigkeit und die Gefolgschaft verfügt, sie wahrzunehmen“³⁷⁾.

Die Richtlinienbestimmung dient vielmehr — ebenso wie die Gesamtleitung der Regierung gemäß Art. 65 Satz 4 GG — der Direktion und Koordination der Politik: Wie schon die vergleichbare Regelung des Art. 56 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) so intendiert auch Art. 65 Satz 1 GG die politische Führung des Regierungschefs³⁸⁾ und entspricht damit einer Notwendigkeit des demokratischen Sozialstaates der Gegenwart, der ohne politische Führung nicht bestehen kann: Die dem Staat heute gestellten, ständig wachsenden Aufgaben und deren Erfüllung bedürfen einer ständigen Koordinierung und Lenkung an einem zentralen Ort, soll nicht die Regierungspolitik in ein Gewirr von vielfältig sich hindernder Aktionen auseinanderfallen und sich damit letztlich selbst aufheben³⁹⁾. Vermöge der Richtlinienbestimmung des Bundeskanzlers soll die Einheitlichkeit der Regie-

³¹⁾ So aber: A. Köttgen, Die Organisationsgewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, Berlin 1958, S. 154 ff. (S. 179 f.).

³²⁾ Die beste Übersicht über das Schrifttum bei: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. III (S. 1253 ff.).

³³⁾ So aber: W. Hennis (Anm. 2), S. 41 (Anmerkung zu S. 9 f.), der sich im übrigen zu Recht gegen die „legalbegriffliche Interpretation“ im heutigen Schrifttum wendet.

³⁴⁾ Besonders deutlich: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. III 2 b (S. 1255 f.).

³⁵⁾ F. v. Marschall, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, Tübingen 1930, S. 520 ff. (S. 526).

³⁵⁾ Siehe jetzt die Übersicht bei E. Menzel, Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers..., in: Festschrift für G. Leibholz Bd. II, Tübingen 1966, S. 877 ff. (S. 882 f.); gegen diese Ansicht bereits J. Amphoux (Anm. 17), S. 247 ff.

³⁶⁾ Vgl. U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Festschrift für R. Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff. (S. 277, S. 278).

³⁷⁾ E. U. Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Tübingen 1965), S. 59; in gleichem Sinne: W. Hennis, (Anm. 2), S. 12; Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Neuausgabe, München 1965, S. 656 f.

³⁸⁾ Für die Weimarer Verfassung hervorgehoben von: C. Schmitt, Verfassungslehre, Nachdruck, Berlin 1965, S. 341 und S. 346.

³⁹⁾ Dazu prägnant: W. Hennis (Anm. 2), S. 10 ff.

lungstätigkeit hergestellt und gesichert⁴⁰⁾ und damit das solidarische Auftreten der Bundesregierung vor dem Parlament und allgemein in der Öffentlichkeit gewährleistet werden; und dadurch soll auch eine eindeutig bestimmbare Verantwortlichkeit für die Gesamtpolitik der Regierung ermöglicht werden⁴¹⁾.

Wenn es dem Grundgesetz auch weniger um eine präzisierende Festlegung der Richtlinien der Politik selbst geht, als mehr um die Leitung und Koordination der Regierungspolitik, so ist damit jedoch nicht jede begriffliche Fixierung ausgeschlossen. Die „Richtlinien“ sind stets von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung; sie geben die Richtung, das Prinzipielle der Regierungspolitik an und bedürfen in der Regel selbständiger, gestaltender Verwirklichung und Konkretisierung durch die zuständigen Ressortminister⁴²⁾.

Eine nähere Bestimmung der „Richtlinien“ ist ebensowenig von der Verfassung vorgezeichnet wie eine detaillierte Abgrenzung von Richtlinien- und Ressortentscheidung. Das Grundgesetz läßt hier den realen politischen Kräften Raum für individuelle Ausgestaltungen, die weder durch Normen geschaffen noch durch gerichtsförmige Entscheidungen erzwungen werden können⁴³⁾. Die „Richtlinien“ vertragen keine volle inhaltliche Gebundenheit; sie bedürfen der prinzipiellen Offenheit und Weite⁴⁴⁾, was aber nicht zu der Annahme verleiten darf, der Bundeskanzler könne nicht nur die einzelnen Richtlinien, sondern auch den *Begriff* der Richtlinien authentisch interpretieren⁴⁵⁾.

⁴⁰⁾ So im Ansatz bereits: G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1933¹⁴, Anm. 4 zu Art. 56 (S. 284); und jetzt ausdrücklich: F. Knöpfle, Inhalt und Grenzen der „Richtlinien der Politik“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (Köln-Berlin) 1965, S. 857 ff. (S. 860); U. Scheuner, Politische Koordination in der Demokratie, in: Festschrift für G. Leibholz Bd. II, Tübingen 1966, S. 899 ff. (S. 900); und im einzelnen: E. U. Junker (Anm. 37), S. 59 f.

⁴¹⁾ Vgl. auch: W. Hennis (Anm. 2), S. 12; F. Knöpfle (Anm. 40), S. 860.

⁴²⁾ E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 206 f.; in gleichem Sinne: K. A. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß, Berlin 1966, S. 59.

⁴³⁾ Das wird von K. H. Friauf (Anm. 20), S. 50 ff., zu wenig in Rechnung gestellt; zutreffend demgegenüber: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 206, Anmerkung 49.

⁴⁴⁾ Zur rechtlichen Eigenart aller Regierungsakte vgl. besonders: U. Scheuner (Anm. 36), S. 279 f. und S. 282.

⁴⁵⁾ So auch: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. III 3 a (S. 1258); E. U. Junker (Anm. 37), S. 54 f.; K. H. Friauf (Anm. 20), S. 48 ff.

2. „Richtlinienbefugnis“ und Ressortselbständigkeit der Bundesminister

Das Recht zur Bestimmung der Richtlinien der Politik ist zweifellos die wichtigste Befugnis des Bundeskanzlers und begründet die hervorstechendste Besonderheit seiner Rechtsstellung: Es begrenzt die Ressortselbständigkeit und -verantwortlichkeit der Bundesminister (Art. 65 Satz 2 GG) und bewirkt, daß die Minister insoweit dem Kanzler sachlich untergeordnet sind, ohne freilich in einem Untergebenenverhältnis zu ihm zu stehen⁴⁶⁾. Die vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik sind, wie § 1 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg) präzisiert, „für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen“⁴⁷⁾. Welche Maßnahmen ein Minister im einzelnen für erforderlich hält und welche Wege er beschreiten will, ist also allein von ihm zu entscheiden. Der Kanzler darf diese Entscheidungen nicht an sich ziehen⁴⁸⁾; er hat lediglich das Recht, aber auch die Pflicht, in konkreten Fällen zu beanstanden, wenn die Richtlinien der Politik nicht oder nicht genügend beachtet worden sind (§ 1 Abs. 2 GO BReg).

Aus der Befugnis zur Bestimmung der Richtlinien der Politik ist das Recht des Bundeskanzlers herzuleiten, sich aus dem Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister „über Maßnahmen und Vorhaben“ unterrichten zu lassen, die „für die Bestimmung der Richtlinien der Politik von Bedeutung sind“ (§ 3 GO BReg). Die Minister sind zu den erforderlichen Informationen verpflichtet, und der Kanzler kann von sich aus für notwendig erachtete weitergehende oder unterbliebene Angaben verlangen, nicht jedoch die Vorlage von Akten und Schriftstücken der Ministerien anordnen.

Das Prinzip der Selbständigkeit der Ressortleitung gebietet, daß jede Unterrichtung über „Maßnahmen und Vorhaben“ eines Ministeriums in Kenntnis und nach vorhergehender Billigung des zuständigen Ministers erfolgt. Als verantwortlicher Leiter seines Geschäftszweiges muß er stets selbst Einfluß auf die Unterrichtung des Bundeskanzlers nehmen können: Nicht nur, weil die Angaben aus seinem Ge-

⁴⁶⁾ Siehe dazu besonders: J. Amphoux (Anm. 17), S. 291 ff.; E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 146, S. 206.

⁴⁷⁾ Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 (vgl. den Nachweis in Anm. 24).

⁴⁸⁾ So auch: E. U. Junker (Anm. 37), S. 109, sowie E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 207, der sich (ebenda, Anmerkung 54) zu Recht gegen die entgegengesetzte Auffassung von F. Münch (Anm. 5), S. 205, wendet.

beitsbereich zur Grundlage künftiger Richtlinien der Politik werden können, an die er später gebunden wäre, sondern auch, weil er wie kein anderer berufen ist, den Bundeskanzler in Fragen seines Ressorts zu informieren und zu beraten⁴⁹⁾.

Auf diesen Standpunkt hat sich offenbar Bundesverteidigungsminister Gerhard Schröder gestellt, als er im Juli 1967 dem Inspekteur des Heeres, Generalleutnant Josef Moll, verbot, einer ohne sein Wissen ergangenen Aufforderung zum Vortrag beim Bundeskanzler Folge zu leisten. In einer klärenden Aussprache mit Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger gab der Verteidigungsminister seine Einwilligung erst, als ihm zugesichert wurde, daß er selbst und der Generalinspekteur, General Ulrich de Maizière, vorher Gelegenheit erhalten würden, ihre Vorstellungen über die Situation in der Bundeswehr darzulegen⁵⁰⁾.

Von der Informations- und Beratungsaufgabe der Ressortminister her ist auch die Regelung des § 4 GO BReg zu verstehen: „Hält ein Bundesminister eine Erweiterung oder Änderung der Richtlinien der Politik für erforderlich, so hat er dem Bundeskanzler unter Angabe der Gründe hiervon Mitteilung zu machen und seine Entscheidung zu erbitten.“ Sie stellt dem Informationsanspruch des Regierungschefs ein Informationsrecht des *Bundesministers* gegenüber, das nicht zuletzt der Sicherung seiner Ressortselbständigkeit und -verantwortlichkeit dient.

Der Bundeskanzler kann ferner verlangen, daß alle Äußerungen der Bundesminister, „die in der Öffentlichkeit erfolgen oder für sie bestimmt sind“, mit den Richtlinien der Politik in Einklang stehen (§ 12 GO BReg). Die Tragweite dieser Bestimmung ist im Schrifttum umstritten: Von einigen Autoren wird betont, daß für die Bundesminister, die zugleich Mitglieder des Bundestages sind, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vorrang vor dieser Geschäftsordnungsregelung habe⁵¹⁾, von anderer Seite ist § 12 GO BReg als „systematische Schranke der Weisungsfreiheit der Abgeordneten“ interpretiert worden, die aus der parlamentarischen Regierungsweise resultiere⁵²⁾.

Der hier entscheidende Gesichtspunkt ergibt sich aus dem Prinzip der *Kabinettsolidarität*,

das in abgeschwächter Form über die Kompetenz zur Bestimmung der Richtlinien der Politik und zur Gesamtleitung der Regierung Eingang in das Grundgesetz gefunden hat⁵³⁾. Wenn es die Funktion der Richtlinienbestimmung wie der Gesamtleitung der Regierung ist, die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit und damit das solidarische Auftreten der Regierungsmitglieder in der Öffentlichkeit zu sichern, so bedeutet § 12 GO BReg lediglich eine Präzisierung dieser Aufgabe. Ein Bundesminister, der einzelne Richtlinien der Politik nicht mit seinem Gewissen zu vereinbaren vermag, soll nicht durch § 12 GO BReg zu einem Entschieden *gegen* sein Gewissen gezwungen werden. Vielmehr soll er sich immer wieder prüfen, ob er zur Vertretung der *Gesamtpolitik* der Regierung und — in diesem Rahmen — auch zur Leitung seines Ressorts noch in der Lage ist; anderenfalls hat er von seinem Ministeramt zurückzutreten⁵⁴⁾.

3. Richtlinienbestimmung durch den Bundestag?

Wenn die parteienstaatliche parlamentarische Demokratie der Gegenwart die Staatsleitung Regierung und Parlament „gewissermaßen zur gesamten Hand“ überträgt⁵⁵⁾, so kann der Bundestag nicht prinzipiell von jeder Mitbestimmung der Richtlinien der Politik ausgeschlossen sein⁵⁶⁾. Die überwiegende Meinung im heutigen Schrifttum bestreitet dies freilich mit dem Hinweis, Art. 65 GG regle nicht nur die Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesminister innerhalb der Bundesregierung, sondern auch deren Verhältnis zu anderen Staatsorganen, insbesondere zum Bundestag⁵⁷⁾. Folglich stünde dem Bundeskanzler *allein* die Befugnis zur Richtlinienbestimmung zu⁵⁸⁾. Diese Auffassung ist jedoch nicht aufrechtzuerhalten: Der Aufbau des Art. 65 GG läßt bereits erkennen, daß diese Bestimmung sich mit den Rechtsverhältnissen *innerhalb* der Bundesregierung befaßt. Wenn im übrigen das Parlament unbestreitbar befugt ist, auch Ge-

⁵³⁾ Bestritten von: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 173.

⁵⁴⁾ Im Ergebnis auch: D. Gruber, Die Stellung der Regierungschefs in Deutschland und Frankreich, Hamburg 1964, S. 110.

⁵⁵⁾ E. Friesenhahn (Anm. 11), S. 38.

⁵⁶⁾ Zum Mitwirkungsrecht des Bundestages vgl. die treffenden, wenn auch knappen Bemerkungen bei: H. Maurer (Anm. 7), S. 670.

⁵⁷⁾ Siehe den Überblick über den Streitstand bei: K. A. Sellmann (Anm. 42), S. 59 ff.

⁵⁸⁾ Gegen die beharrliche Vorstellung, daß der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik „ganz allein“ zu bestimmen habe, wendet sich mit Recht: W. Hennis, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Tübingen 1968, S. 8.

⁴⁹⁾ Zutreffend: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 190, S. 208.

⁵⁰⁾ Siehe den Bericht des Nachrichten-Magazins „Der Spiegel“ vom 31. 7. 1967, S. 28.

⁵¹⁾ Statt weiterer Nachweise: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. IV 5 b (S. 1265); Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 16 zu Art. 38 (S. 29).

⁵²⁾ So insbesondere: E. U. Junker (Anm. 37), S. 108.

setze zu beschließen, die *nicht* mit den Richtlinien der Politik des Kanzlers übereinstimmen, so ist damit implicite schon dessen *alleiniger* Zuständigkeit zur Festlegung der Richtung der Gesamtpolitik der Boden entzogen⁵⁹⁾. Diese Frage hat indessen mehr theoretische als praktische Bedeutung. Alle wegweisenden Gesetze sind ebenso wie alle schlichten Parlamentsbeschlüsse zu Richtungsfragen der Politik⁶⁰⁾ bisher im Einklang mit den Richtlinien des Bundeskanzlers erlassen worden, und das dürfte auch weiterhin die Regel sein, weil in der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie Kanzler und Regierungsparteien auf Zusammenarbeit angewiesen sind.

4. Mitwirkungsbefugnisse des Bundespräsidenten?

Demgegenüber läßt das Grundgesetz keine Mitwirkungsbefugnis des Bundespräsidenten bei der Bestimmung der Richtlinien der Politik zu. Die Annahme, daß sich der Bundeskanzler bei der Festlegung der Richtlinien „zumindest nicht am Beginn seiner Amtszeit und zumindest nicht durchweg“ in Widerspruch mit dem Bundespräsidenten setzen dürfe⁶¹⁾, ist verfassungsrechtlich nicht zu begründen. Die Beteiligung des Präsidenten am Prozeß der politischen Willensbildung ist auf einen Kreis besonders hervorgehobener Einzelakte beschränkt⁶²⁾. Zu diesen gehört der Vorschlag des Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG), nicht aber eine Mitwirkung bei der Bestimmung der Richtlinien der Politik. Der Bundespräsident soll lediglich bei gravierenden Stockungen der Regierungstätigkeit, wie der Politologe Theodor Eschenburg gesagt hat, „die Weichen neu stellen“ können, „ohne selbst Macht zu gewinnen“⁶³⁾. Um so erstaunlicher ist die Behauptung, daß der Bundespräsident „Verhandlungen (führen)

⁵⁹⁾ So auch: K. A. Sellmann (Anm. 42), S. 62; widersprüchlich hingegen: E. U. Junker (Anm. 37), vgl. einerseits: S. 87 f. und andererseits S. 102 f.

⁶⁰⁾ Eine (unvollständige) Zusammenstellung von entsprechenden schlichten Parlamentsbeschlüssen des Bundestages bei: K. A. Sellmann (Anm. 42), S. 18 ff.

⁶¹⁾ Siehe besonders: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. III 1 b (S. 1253 f.) und Art. 63 Erl. III 1 a am Ende (S. 1228).

⁶²⁾ Siehe vor allem: Art. 59 Abs. 1 Satz 2; 63 Abs. 1 und 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 2; 64 Abs. 1; 67 Abs. 1 Satz 2; 68; 69 Abs. 3; 81 Abs. 1; 82 Abs. 1; 115 a Abs. 3—5; 115 l Abs. 2 GG.

⁶³⁾ So prägnant: Th. Eschenburg — zitiert bei E. U. Junker (Anm. 37), S. 122. Bedenklich insoweit die Äußerung G. Heinemanns nach seiner Wahl zum Bundespräsidenten: Es habe sich „ein Stück Machtwechsel vollzogen“ (Interview, wiedergegeben in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 12. 3. 1969).

und sogar Vereinbarungen über die Richtlinien der künftigen Regierungspolitik“ (!) treffen dürfe, bevor er von seinem Kanzlervorschlagsrecht Gebrauch mache⁶⁴⁾. Davon kann keine Rede sein. Sache des Präsidenten ist es, einen Kandidaten vorzuschlagen, der Aussicht hat, gewählt zu werden. Das ist in erster Linie eine Frage der gegebenen Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Wie immer der Bundespräsident sie beurteilt, seinem Vorschlagsrecht läßt sich nicht entnehmen, daß er „im Konflikt zwischen seinen Präsentationsgesichtspunkten und den Wahlgesichtspunkten der politischen Kräfte des Bundestages“ überhaupt einen politischen Spielraum hat⁶⁵⁾. Und schon gar nicht ist es seine Aufgabe, die Richtlinien der künftigen Politik der Bundesregierung zu billigen; eine solche Kompetenz besitzt nur der Bundestag⁶⁶⁾.

Dem Bundespräsidenten ist der Bundeskanzler weder „dienstlich“ noch sonst irgendwie verantwortlich. Zwar hat er nach § 5 GO BReg den Präsidenten „laufend über seine Politik und die Geschäftsführung der einzelnen Bundesminister“ zu unterrichten, aber diese Informationspflicht ist „vor dem Hintergrund der Bindung des Bundespräsidenten an die Regierungspolitik zu sehen, denn der Bundespräsident kann die offizielle politische Linie nur dann respektieren, wenn er sie kennt“⁶⁷⁾. Gewiß kann er im Gespräch mit dem Bundeskanzler seine Auffassung darlegen, Anregungen geben, von Plänen abraten, vor Gefahren warnen — aber die *Entscheidung* über die Richtlinien der Regierungspolitik ist nicht seine Sache.

5. Der Einfluß der Regierungsparteien auf die Richtlinienbestimmung

Die Richtlinien der Politik bestimmen, heißt nicht unbedingt, sie selbstschöpferisch entwerfen oder eigenständig erarbeiten. Schon die Interdependenz der Lebensverhältnisse der modernen Industriegesellschaft macht dies nahezu unmöglich. In der Konsequenz des parlamentarischen Regierungssystems der Gegenwart liegt zudem die Notwendigkeit, die Richtung der Gesamtpolitik im Zusammenwirken mit den Leitungsgremien der Regierungspartei

⁶⁴⁾ So: Maunz-Dürig-Herzog, (Anm. 12), RandNr. 11 zu Art. 63 mit Anm. 1 (S. 4) mit weiteren Belegen.

⁶⁵⁾ E. Küchenhoff, Präsentationskapitulation des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten, in: Die öffentliche Verwaltung, (Stuttgart) 1966, S. 675 ff. (S. 679); vgl. auch E. Stein (Anm. 11), S. 64.

⁶⁶⁾ Am klarsten: E. U. Junker (Anm. 37), S. 123; H. Maurer (Anm. 7), S. 671.

⁶⁷⁾ H. Maurer (Anm. 7), S. 672.

in ihrer Parlamentstraktion festzulegen — bei Koalitionsregierungen im Einvernehmen mit den entsprechenden Organen aller die Regierung stützenden Parteien, verschiedentlich auch unter Einschaltung eines Koalitionsausschusses⁶⁸⁾.

Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, werden durch die Mitwirkung von Parteigremien solange nicht *prinzipiell* in Frage gestellt, als dem Bundeskanzler „genügend Spielraum für eine sinnvolle Betätigung“ seiner Richtlinienbefugnis verbleibt⁶⁹⁾. Das ist nicht nur eine Frage des konkreten Einzelfalles, das heißt der politischen Überzeugungskraft des Kanzlers, seines persönlichen Geschicks und eines öffentlichen Ansehens in der Wählerschaft, bei den Abgeordneten, Verbandspolitikern und höheren Ministerialbeamten⁷⁰⁾, sondern auch und vor allem eine Frage der gegebenen Bedingungen seiner Regierungsführung, in erster Linie der Konstellation der im Parlament vertretenen Parteien: Der Handlungsspielraum des Kanzlers ist am größten, wenn sich die Bundesregierung auf eine Parlamentsmehrheit stützen kann, die von *einer* Partei gebildet wird und deren Vorsitzender der Bundeskanzler selbst ist. Er schrumpft zusammen, wenn der Regierungschef auf die Unterstützung einer Koalition seiner eigenen Partei mit einer kleineren oder gar mit mehreren kleineren Parteien angewiesen ist. Und er erfährt beträchtliche Einbußen in einer Koalition zweier annähernd gleichstarker Parteien. Hier ist, wie der Publizist Johannes Gross zutreffend beobachtet hat⁷¹⁾, der Bundeskanzler nur noch formell Inhaber der Richtlinienkompetenz: Die großen Linien der Regierungspolitik können nicht von ihm bestimmt, sondern nur im Einvernehmen mit den politischen Führern des Koalitionspartners, festgelegt und erst dann von ihm verkündet und verwirklicht werden. Die Äußerung des Vizekanzlers und Außenministers Willy Brandt, es sei ausgeschlossen, daß der Vorsitzende der SPD von dem Vorsitzenden der anderen Partei Richtlinien erhalte, denen er auch dann folgen müsse,

⁶⁸⁾ Vgl. dazu die Übersicht bei: A. Schüle, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964, S. 7 ff. Der sog. Kressbronner Kreis, der seinen Namen dem Sommerurlaubsort des Bundeskanzlers K. G. Kiesinger im Jahre 1967 verankert, gilt seither als inoffizieller Koalitionsanschluß der Großen Koalition.

⁶⁹⁾ A. Schüle (Anm. 68), S. 98; zu extrem dagegen: V. Kewenig, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 90, (Tübingen 1965), S. 182 ff. (S. 199).

⁷⁰⁾ Zur Bedeutung des „öffentlichen Ansehens“ vgl. vor allem W. Hennis (Anm. 2), S. 32 ff.

⁷¹⁾ J. Gross (Anm. 21), S. 161.

wenn sie nicht seiner Überzeugung entsprächen⁷²⁾, gilt gewiß nicht nur für die gegenwärtige Koalition von CDU und SPD, sondern enthüllt eine unvermeidliche Bedingung jeder Großen Koalition.

Damit stellt sich unausweichlich die Frage, ob in einer Großen Koalition der Art. 65 Satz 1 GG überhaupt realisiert werden kann. Der Hinweis, daß „die Bundesregierung ihre Entscheidungen gemeinsam erarbeitet, und zwar im Rahmen der . . . im Grundgesetz verankerten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers“⁷³⁾, verschleiert nur den eigentlichen Tatbestand. Die Frage ist im Grunde lediglich in zwei Extremfällen zu bejahen: Zum einen, wenn zwischen dem Bundeskanzler und den führenden Kräften der Koalitionsparteien über alle wichtigen politischen Probleme ein hohes Maß an Übereinstimmung besteht, so daß in praxi die Willensbildung innerhalb der Regierungsparteien mit der Richtlinienbestimmung des Kanzlers schrittweise einhergeht — ein eher theoretischer als praktischer Fall —, zum anderen, wenn der Bundeskanzler willens und in der Lage ist, ständig einen Konfliktskurs zu steuern, der die Gefahr des Scheiterns der Großen Koalition bewußt in Kauf nimmt⁷⁴⁾. Das mag ihm zeitweilig gelingen; auf die Dauer dürfte indessen der Wille der Teilhaber der Großen Koalition auf Bewahrung ihres Zweckbündnisses stärker sein. Gewiß kann die im Grundgesetz festgelegte Verantwortung „zugleich eine Waffe in der Hand des Regierungschefs gegenüber den koalitionsbildenden Fraktionen“ sein⁷⁵⁾, aber die Möglichkeiten des Bundeskanzlers sind begrenzt — oder bildlich gesprochen: „Viele Hunde sind des Hasen Tod.“

6. Hilfsorgane des Bundeskanzlers

Eine notwendige Ergänzung der Befugnis des Bundeskanzlers zur Bestimmung der Richtli-

⁷²⁾ Vgl. den Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. 11. 1967; in gleicher Richtung die Äußerung des SPD-Fraktionsvorsitzenden H. Schmidt: „Wenn der Bundeskanzler nur ein einziges Mal in einer wichtigen Frage eine Richtlinie geben wollte, die erheblich von der sozialdemokratischen Auffassung abweicht, wird eben die Koalition auseinanderbrechen.“ (Vgl. die Mitteilung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11. 11. 1968.)

⁷³⁾ So die Antwort des damaligen Innenministers P. Lücke auf die Anfrage des Abg. W. Dorn (FDP) in der 110. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 12. 5. 1967 (Stenogr. Berichte, V. Wahlperiode, S. 3195 C). — In dem dazu gegebenen Kommentar der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. 5. 1967 wird das zentrale Problem verkannt.

⁷⁴⁾ Darauf hat besonders J. Gross (Anm. 21), S. 162, aufmerksam gemacht.

⁷⁵⁾ Th. Eschenburg (Anm. 37), S. 691.

nien der Politik liegt in seinen organisationsrechtlichen Befugnissen, sich ein Instrumentarium zur Vorbereitung, kritischen Überprüfung, Durchsetzung und Überwachung seiner Richtlinien zu schaffen oder entsprechend aus- bzw. umzubauen.

Die meisten Hilfsaufgaben werden vom *Bundeskanzleramt* wahrgenommen, ohne das der Bundeskanzler — nach einem Wort von Wilhelm Hennis⁷⁶⁾ — „ein bedauernswerter Vollinvalide“ wäre, der „nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn Richtlinien bestimmen könnte“. Wenn dieses Amt auch von einem Staatssekretär organisatorisch selbständig geleitet wird, ist es seiner Aufgabenzuweisung und seiner Tätigkeit nach doch in erster Linie ein ausgesprochenes Hilfsorgan des Bundeskanzlers⁷⁷⁾, für das dieser allein die parlamentarische Verantwortung trägt. Ausstattung, Organisation und Arbeitsweise dieses Amtes⁷⁸⁾, die namentlich in der Publizistik der letzten Jahre nicht ohne Grund zunehmender Kritik begegnet sind⁷⁹⁾, hat also der Bundeskanzler selbst vor dem Parlament zu vertreten. Das gilt auch dann, wenn der Chef des Bundeskanzleramtes Ministerrang hat, wie in den Jahren 1964—1966 Ludger Westrick. Als Leiter dieses Amtes besaß er weder ein eigenes Ressort noch einen ministeriellen Sachauftrag; er war seiner Funktion nach lediglich Minister „ohne Portefeuille“. Im Kabinett war er zwar dem Kanzler gleichgestellt, als Chef des Bundeskanzleramtes hingegen ihm untergeordnet — eine äußerst problematische Doppelstellung.

Ein nicht minder wichtiges Instrument des Bundeskanzlers ist das *Presse- und Informationsamt* der Bundesregierung, eine aus dem Kanzleramt im Jahre 1958 ausgegliederte und verselbständigte Dienststelle unter der Leitung eines eigenen Staatssekretärs⁸⁰⁾. Es

⁷⁶⁾ W. Hennis (Anm. 2), S. 19.

⁷⁷⁾ Vgl. insbesondere das Vorwort des Einzelplans 04 des Bundeshaushaltsplans 1968: „... zur Durchführung seiner Aufgaben bedient der Bundeskanzler sich des Bundeskanzleramtes...“ (S. 188).

⁷⁸⁾ Vgl. dazu den knappen kursorischen Überblick bei G. Behrendt, *Das Bundeskanzleramt*, Frankfurt-Bonn 1967, S. 28 ff., S. 48 ff. Nachzutragen ist das am 20. 8. 1968 in Kraft getretene „Organisationsstatut“ für das Bundeskanzleramt (siehe den Bericht in der Zeitung „Die Welt“ vom gleichen Tage).

⁷⁹⁾ Aus der Fülle der kaum übersehbaren Beiträge vgl. etwa: Werden wir modern regiert?, in: „Die Welt“ vom 25. 1. 1967 (K. Seemann); Hofstaat oder Kanzlerstab?, in: „Die Zeit“ vom 28. 7. 1967 (R. Zundel). Einen knappen Aufriß der Meinungen gibt jetzt: S. Schöne (Anm. 14), S. 216 ff.

⁸⁰⁾ Vgl. dazu die Angaben bei: N. Kaps — H. Küffner, *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Frankfurt-Bonn 1968.

dient neben der laufenden Unterrichtung der Bundesregierung auf „dem gesamten Nachrichtensektor“ der ständigen Erforschung der öffentlichen Meinung wie der Information der Öffentlichkeit über die politischen Ziele und die Arbeit der Bundesregierung. Im Bundeshaushaltsplan wird es als „Hauptstelle der Bundesregierung für den Verkehr mit der Presse und allen sonstigen Nachrichtenträgern“ bezeichnet⁸¹⁾; realiter ist es zugleich ein spezifisches Instrument des Bundeskanzlers. Diese Tatsache findet ihren sichtbarsten Ausdruck in den zur Verfügung des Bundeskanzlers stehenden Mitteln „für die Förderung des Informationswesens“, dem sogenannten Reptilienfonds, der 1968 sieben Millionen DM betrug und durch die Titel „Öffentlichkeitsarbeit: Inland“ (7 Millionen DM) und „politische Öffentlichkeitsarbeit: Ausland“ (60 Millionen DM) praktisch ergänzt wurde⁸²⁾.

Seit April 1956 verfügt der Bundeskanzler über ein weiteres Instrument, den *Bundesnachrichtendienst*, der ihm allerdings *nicht unmittelbar*, sondern dem Bundeskanzleramt unterstellt ist⁸³⁾. Die parlamentarische Verantwortung trägt er indessen genauso für die Tätigkeit dieser Dienststelle wie für die des Kanzleramtes und des Presse- und Informationsamtes. Ein zwingender Anlaß, dem Kanzler auch die Verantwortung für den Bundesnachrichtendienst zu übertragen, besteht hingegen nicht; es mag sogar vorteilhafter sein, es nicht zu tun: „Die Taten und Untaten der Geheimdienste sollten die Unschuld eines Regierungschefs nicht leichthin gefährden können.“⁸⁴⁾

Die Bedingungen des modernen Sozialstaates und die zunehmende internationale Verflechtung der politischen Probleme machen in immer stärkerem Maße eine Mobilisierung des technischen und wissenschaftlichen Sachverständes für die Bestimmung der Richtlinien der Politik erforderlich⁸⁵⁾. Mit der Schaffung eines *Planungsstabes* im Bundeskanzleramt als Instrument „mittelfristiger Vorausschau“⁸⁶⁾,

⁸¹⁾ Vgl. das Vorwort bei Kap. 0403 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) im Bundeshaushaltsplan 1968 (S. 205). — Im Originaltext keine Hervorhebung.

⁸²⁾ Siehe im Bundeshaushaltsplan 1968 bei Kap. 0403 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) die Tit. 300, 314 und 315 und die dort gegebenen Erläuterungen (S. 217, S. 219).

⁸³⁾ Vgl. den Hinweis bei G. Bachmann, *Das Bundeskanzleramt*, in: *Die Staatskanzlei, Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise*, Berlin 1967, S. 161 ff. (S. 178).

⁸⁴⁾ W. Hennis (Anm. 2), S. 24.

⁸⁵⁾ Statt vieler vgl. etwa: F. Knöpfe, *Tätigkeitssphären und Organisationsstrukturen*, in: *Die Staatskanzlei*, ... Berlin 1967, S. 39 ff. (S. 44 f.).

⁸⁶⁾ Vgl. dazu den Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. 4. 1967.

der Gewinnung qualifizierter Experten als *freie Mitarbeiter auf Zeit*⁸⁷⁾ und der Vergabe von Forschungsvorhaben an die *Stiftung „Wissenschaft und Politik“* zur Erarbeitung von „politisch verwertbaren Ergebnissen“ auf den verschiedensten Gebieten der Politik, vorzüglich in allen Fragen der Strategie, der Abrüstung und der Rüstungskontrolle⁸⁸⁾, ist ein erster Anfang gemacht, allerdings auch nicht mehr.

Aufgabe der Experten kann es stets nur sein, Problemanalysen zu fertigen, Modellösungen zu entwerfen, deren Konsequenzen zu zeigen und mögliche Alternativen zu projektieren und damit wichtige *Voraussetzungen* für eine sachdienliche politische Beratung und Entscheidung des Bundeskanzlers zu liefern. Das zentrale Problem aller Indienststellung wissenschaftlicher und technischer Sachkunde bleibt die Frage, ob und inwieweit es gelingt, die wissenschaftliche Vorausschau“ in alternative politische Vorschläge zu übersetzen, welche eine verlässliche Grundlage für die Bestimmung der Richtlinien der Politik bilden können.

Die Bindungen und Beschränkungen der materielle-rechtlichen Befugnis des Bundeskanzlers zur Richtlinienbestimmung gelten entsprechend auch für seine organisationsrechtliche Zuständigkeit, sich die erforderlichen Hilfsorgane zu schaffen und für die Zwecke seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben einzurichten. Abgrenzungsfragen ergeben sich insbesondere im Verhältnis zur Ressortselbständigkeit der Minister:

Alle über die unmittelbaren Bedürfnisse des Bundeskanzleramts hinausgehenden Verwaltungsangelegenheiten sind Ressortfragen und liegen deshalb außerhalb der Kompetenz dieses Amtes, gleichgültig ob es sich um Aufgaben der gesetzesgebundenen oder der gesetzesfreien Verwaltung handelt, ob sie vorübergehend oder dauernd wahrgenommen werden sollen⁸⁹⁾.

Für die einzelnen Ressorts darf das Bundeskanzleramt nicht zu einem Über- oder einem Nebenministerium werden: Es hat die prinzipielle Eigenständigkeit der ministeriellen Ge-

⁸⁷⁾ Im Bundeshaushaltsplan 1968 (S. 199) sind dafür erstmals Mittel bereitgestellt, siehe die Erläuterungen zu Tit. 218 bei Kap. 0401 (Bundeskanzleramt).

⁸⁸⁾ Im Bundeshaushaltsplan 1968 (S. 204) ist ein Zuschuß von 2 575 000 DM an diese Stiftung vorgesehen, deren Forschungsinstitut sich in Ebenhausen bei München befindet (vgl. Tit. 625 Kap. 02 — Bundeskanzleramt — und die dazu gegebenen Erläuterungen).

⁸⁹⁾ So auch: E. W. Böckenförde (Anm. 6) S. 240.

schäftsbereiche zu respektieren und sich auf die — im Blick auf die verfassungsrechtlichen Funktionen des Kanzlers — gebotenen Hilfsaufgaben zu beschränken⁹⁰⁾. Den Beamten des Kanzleramtes ist es genauso wie dem Bundeskanzler selbst verwehrt, die Verwirklichung der Richtlinien in den Ressorts selbst anzuordnen und erforderliche Entscheidungen der Minister an sich zu ziehen.

Einen eklatanten Verstoß gegen diese Folgerung aus dem Prinzip der Ressortselbständigkeit enthalten die Ziffern 2 und 3 des Erlasses der Bundesregierung über die Aufgaben und Befugnisse des *Bevollmächtigten der Bundesrepublik in Berlin*⁹¹⁾, der dem Kanzleramt eingegliedert, indes dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellt ist. In Ziffer 2 heißt es wörtlich: „Widersprechen nach Auffassung des Bundesbevollmächtigten die Sachbearbeitung oder die Ausführung von Weisungen der Bundesministerien durch ihre Vertretungen (zu ergänzen: in Berlin) den Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers oder stehen sie nach seiner Ansicht nicht mit den politischen Erfordernissen in Berlin in Einklang, so *sind sie auszusetzen*; dem zuständigen Bundesminister wird unverzüglich Mitteilung gemacht . . .“ Und noch gravierender ist die Verletzung des Art. 65 Satz 2 GG durch die Ziffer 3 dieses Erlasses: „Sind in besonderen Fällen Maßnahmen der Vertretungen der Bundesministerien notwendig, die keinen Aufschub dulden, und ist die rechtzeitige Einholung einer Weisung des zuständigen Bundesministers nicht möglich, so kann der Bundesbevollmächtigte für den zuständigen Bundesminister die *erforderlichen vorläufigen Anordnungen treffen*“⁹²⁾. Er hat hiervon den zuständigen Bundesminister unverzüglich zu benachrichtigen.“ Erstaunlich ist, daß diese klaren Verfassungswidrigkeiten bisher kaum gerügt worden sind⁹³⁾.

Einen nicht ganz so offenkundigen Einbruch in die Ressortselbständigkeit läßt der § 81 Abs. 2

⁹⁰⁾ Bedenklich erscheint insoweit die im Bundeskanzleramt ausgearbeitete Vorlage zur Änderung der GO BReg, nach der dem Bundeskanzleramt Gelegenheit zur Teilnahme an Besprechungen und Verhandlungen der Bundesminister zu geben ist, welche diese mit anderen Ressorts, ausländischen Stellen, den Ländern oder mit Verbänden führen; vgl. dazu den Bericht im Nachrichten-Magazin „Der Spiegel“ vom 2. 6. 1969, S. 28 f.

⁹¹⁾ Vom 30. 11. 1953 (Gemeinsames Ministerialblatt, S. 565), wiederabgedruckt bei: H. Lechner - K. Hülshoff, Parlament und Regierung, München-Berlin 1958², S. 443 f.

⁹²⁾ Im Originaltext nicht hervorgehoben.

⁹³⁾ Ausdrücklich zweifeln H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), S. 443, im Vorpruch zu diesem Erlaß an der Verfassungsmäßigkeit der zitierten Ziff. 2 und 3; ebenso: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. IV 1 (S. 1261 f.).

Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien Teil I (GGO BMin I) erkennen⁹⁴⁾: „Verlautbarungen der Ministerien, die über die Behandlung fachlicher Angelegenheiten aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums hinausgehen und allgemein-politische Bedeutung haben, sind über das *Presse- und Informationsamt* zu leiten.“⁹⁵⁾ Verstärkt wird diese Regelung durch die den Ministerien auferlegte Pflicht, „das Presse- und Informationsamt so bald und so weit wie möglich über Absichten und Maßnahmen“ zu unterrichten, „die eine Erörterung in der Öffentlichkeit erwarten lassen“⁹⁶⁾. Was, so ist zu fragen, bleibt danach schließlich noch übrig für die eigenen

Verlautbarungen der einzelnen Ministerien? Offenbar nicht sehr viel, wenn man diese Formulierung ernst nimmt. Der dezidierten Schlußfolgerung aus dieser Befundnahme, daß das Presse- und Informationsamt „geradezu ein Instrument zur Verhinderung eigenständiger Pressepolitik durch die Ressorts geworden ist“⁹⁷⁾, kann man nicht jede Berechtigung absprechen. Die Gewichtsverschiebung zugunsten einer dem Bundeskanzler unmittelbar unterstellten Behörde und damit des Bundeskanzlers selbst wiegt um so gravierender, als eine erfolgreiche Ressortpolitik heute ohne *selbständige* Öffentlichkeitsarbeit kaum noch zu realisieren ist.

III. Aufgabe und Verantwortung der Gesamtleitung der Regierung

Neben dem materiellen Kabinettsbildungsrecht und der Befugnis zur Bestimmung der Richtlinien der Politik weist das Bonner Grundgesetz dem Bundeskanzler die Befugnis zur Leitung der Geschäfte der Bundesregierung zu (Art. 65 Satz 4).

1. Begriff und Funktion der Gesamtleitung der Regierung

Die Befugnis zur Leitung der Regierungsgeschäfte trägt nicht rein technischen Charakter⁹⁸⁾. Sie gibt dem Bundeskanzler das Recht, verpflichtet ihn aber auch zugleich, auf die „Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken“ (§ 2 GO BReg). Mit dieser Formel ist „weniger die Einheitlichkeit des Geschäftsablaufs (Geschäftsbetriebs) in den Bundesministerien gemeint, als vielmehr die Einheitlichkeit der von den Bundesministern zu vertretenden Politik“⁹⁹⁾. Hauptzweck der Geschäftsleitungsbefugnis ist die Koordination der Politik in jenen Fragen, die nicht Gegenstand der Richtlinienbestimmung sind, speziell in den Ressortangelegenheiten. Man wird in dieser Befugnis ganz allgemein das Recht des Bundeskanzlers zur *Gesamtlei-*

tung der Regierung sehen können, das seine Ergänzung in der Befugnis zur Bestimmung der Richtlinien der Politik findet¹⁰⁰⁾.

In ihrer *Funktion* unterscheiden sich die Gesamtleitung der Regierung und die Richtlinienbestimmung nicht voneinander; Beide sind auf die Koordinierung und leitende Zusammenfassung der Regierungspolitik und damit auf deren einheitliche Vertretung vor dem Parlament und allgemein in der Öffentlichkeit gerichtet. Mittel und Wege zu ihrer Erfüllung sind indes verschieden: Bei der Gesamtleitung steht die gegenseitige Abstimmung, die Beratung, die ausgleichende Koordination im Vordergrund, bei der Richtlinienbestimmung mehr die Festlegung und dirigierende Kontrolle der Prinzipien, der Richtung und der Grundlinien der Regierungspolitik.

Gesamtleitung und Richtlinienbestimmung sind um so notwendiger, je klarer das Prinzip der Ressortselbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Minister ausgeprägt ist. Das Grundgesetz trägt diesem Zusammenhang Rechnung. Art. 65 Satz 4 GG vermeidet zwar jeden Hinweis auf den „Vorsitz“ in der Bundesregierung, weist aber ebenso wie Art. 55 WRV dem Kanzler die Aufgabe zu, „die Geschäfte der Regierung zu leiten“.

Die Gesamtleitungsbefugnis des Bundeskanzlers schließt eine von ihr unabhängige gleichlautende Befugnis des Kabinetts als des Kollegiums der Mitglieder der Bundesregierung aus¹⁰¹⁾. Desgleichen besteht neben der Ver-

⁹⁴⁾ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Allgemeiner (I.) Teil vom 8. 1. 1958, (GGO BMin I), abgedruckt bei: H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), S. 348 ff.

⁹⁵⁾ Im Originaltext nicht hervorgehoben.

⁹⁶⁾ § 81 V GGO BMin I (siehe Anm. 94).

⁹⁷⁾ W. Hennis (Anm. 2), S. 26.

⁹⁸⁾ So aber offenbar: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 5 zu Art. 65 (S. 3); D. Gruber (Anm. 54), S. 107.

⁹⁹⁾ H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), Erl. zu § 2 GO BReg (S. 333) unter Bezugnahme auf die entsprechende Bestimmung der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 1924 (Reichsministerialblatt S. 173).

¹⁰⁰⁾ Anders: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 172, der die Gesamtleitungsbefugnis offenbar aus der Befugnis zur Richtlinienbestimmung herleitet.

¹⁰¹⁾ Insofern mißverständlich: H. Prior, Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 10.

antwortung des Bundeskanzlers für die Gesamtleitung der Regierung keine davon gesonderte Gesamtverantwortung des Kabinetts. Soweit dieses zu bestimmten Handlungen befugt ist, wird es nur auf Veranlassung des Bundeskanzlers tätig, der die Kabinettsbeschlüsse als *besondere* Akte der Gesamtleitung herbeizuführen und vor dem Parlament zu verantworten hat. Damit ist nicht gesagt, daß sich die Gesamtleitungsbefugnis des Kanzlers darin erschöpft, die erforderlichen Kabinettsbeschlüsse herbeizuführen und zu vertreten ¹⁰²).

Die mangelnde Gesamtverantwortung des Bundeskabinetts schließt indessen nicht jegliche Form der Kabinettsolidarität aus. Vielmehr konstituiert, wie schon erwähnt, Art. 65 Satz 1 und 4 GG die für die heutige Verfassung charakteristische Art der Kabinettsolidarität, welche auf das Verhältnis der Mitglieder der Bundesregierung zueinander beschränkt bleibt. Eine Art kumulativer Mitverantwortlichkeit *aller* im Kabinett mitwirkenden Bundesminister ist dem Grundgesetz unbekannt. Allenfalls trifft *einzelne* Mitglieder der Regierung eine Mitverantwortung. Verfehlt ist es jedoch, in der bloßen Unterwerfung eines Ministers unter einen Kabinettsbeschluß, „rechtlich betrachtet“, die „eigene Tat des normalerweise zuständigen Ministers“ zu sehen ¹⁰³). Eine Mitübernahme der parlamentarischen Verantwortung des Bundeskanzlers ist bei Kabinettsbeschlüssen nur für den „federführenden Minister“ vorgesehen; sie bedarf — etwa bei Verordnungen der Bundesregierung — einer ausdrücklichen Bezeugung durch die Unterschrift des betreffenden Ministers (§ 30 GO BReg und §§ 66 ff. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Teil II — GGO BMin II ¹⁰⁴). Die Verantwortung des Bundeskanzlers als des Inhabers der Gesamtleitungsbefugnisse der Regierung bleibt davon unberührt; im Verfassungsrecht ist für eine — zivilrechtlich gesprochen — „privative Verantwortungsübernahme“ kein Raum.

2. Die Befugnisse des Bundeskanzlers zur Gesamtleitung der Regierung

Ohne Zweifel stehen im Mittelpunkt der Gesamtleitungsbefugnisse des Bundeskanzlers die verfassungsrechtlich begründeten Zuständigkeiten des Kabinetts. Deren besondere Hervorhebung durch das Grundgesetz ist dadurch gerechtfertigt, daß es sich hier um Aufgaben handelt, die nicht vom Bundeskanzler *allein*, aber auch nicht ohne ihn oder seinen Vertreter gelöst werden dürfen.

Das Grundgesetz überträgt dem Kollegium der Mitglieder der Bundesregierung ausdrücklich die Funktion, über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern zu entscheiden (Art. 65 Satz 3 GG); im übrigen hat das Kabinett die nicht speziell dem Bundeskanzler oder den Bundesministern zugewiesenen Einzelaufgaben der Bundesregierung wahrzunehmen. Schon ein flüchtiger Blick auf die über das Grundgesetz verstreuten Zuständigkeiten ¹⁰⁵) zeigt, daß dem Bundeskabinett im wesentlichen nur die Rolle einer Kontaktstelle zur Kommunikation, Beratung und ausgleichenden Koordination zufällt ¹⁰⁶). Im Vordergrund stehen dabei Aufgaben des vergleichsweise schmalen Sektors zwischen Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 Satz 1 GG) und Ressortkompetenz der einzelnen Bundesminister (Art. 65 Satz 2 GG), kurz: der ressortübergreifenden oder -überschneidenden Angelegenheiten, die nicht zugleich die Richtung der Gesamtpolitik berühren. In all diesen Fragen geht es vornehmlich um eine Verhinderung präjudizieller Entscheidungen *einzelner* Fachminister zu Lasten ihrer Kollegen oder, positiv ausgedrückt, um einen gemeinsamen Ausgleich, eine Koordination im Einvernehmen der Mitglieder der Bundesregierung, nicht zuletzt, um die Ressortselbständigkeit *aller* Minister gleichermaßen zu sichern ¹⁰⁷), aber auch um ein Minimum an Verständigung und gemeinsamer Beratschlagung als unabdingbare Voraussetzung einer effizienten Kabinettsolidarität zu gewährleisten.

Es ist Sache des Bundeskanzlers, kraft seiner Befugnis zur Gesamtleitung der Regierung dafür zu sorgen, daß die Zuständigkeiten des Kabinetts wahrgenommen werden. Nach seiner näheren Anweisung sind die Kabinettsitzun-

¹⁰²) Davon dürften indessen wohl die Ausführungen H. Kajas (Anm. 18), S. 411 f., W. Meders im Bonner Kommentar (Anm. 11), Art. 65 Erl. Ziff. 1, und auch die Darstellung bei v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. V 1 und 2 (S. 1266 ff.) ausgehen.

¹⁰³) So aber: F. v. Marschall (Anm. 34), S. 529; dagegen mit Recht auch: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 209.

¹⁰⁴) Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Besonderer (II.) Teil (GGO BMin II), ist von der Bundesregierung bisher noch nicht verabschiedet worden, wird aber vorläufig schon angewandt; abgedruckt bei: H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), S. 399 ff.

¹⁰⁵) Vgl. dazu die inzwischen allerdings teilweise überholte Übersicht bei: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 65 Erl. V 3 (S. 1268).

¹⁰⁶) Siehe dazu: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 172; überschätzt wird die Bedeutung des Kabinetts von F. Münch (Anm. 5), S. 204 ff., und F. Glum (Anm. 8), S. 190.

¹⁰⁷) So auch: J. Amphoux (Anm. 17), S. 292; E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 172.

gen durch den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes festzusetzen, die einzelnen Tagesordnungspunkte zusammenzustellen und die Einladungen an die Kabinettsmitglieder zu veranlassen (§ 21 Abs. 1 GO BReg). Der Bundeskanzler oder sein amtierender Stellvertreter hat die Sitzungen des Bundeskabinetts zu leiten (§ 22 Abs. 1 GO BReg), den Wortlaut der Beschlüsse der Bundesregierung im Anschluß an die mündliche Beratung eines Gegenstandes festzulegen (§ 25 GO BReg) und verabschiedete Gesetzentwürfe den gesetzgebenden Körperschaften zuzuleiten (§ 28 Abs. 1 GO BReg). Ferner obliegt letztlich dem Kanzler die Entscheidung, ob die mündliche Beratung einer Angelegenheit nicht erforderlich und daher die Zustimmung der Mitglieder der Bundesregierung auf *schriftlichem* Wege einzuholen ist (sog. Umlaufsache)¹⁰⁸).

Der überragende Einfluß des Bundeskanzlers auf den Gang der Beratungen und auf die Beschlüsse des Kabinetts ist nicht zu übersehen. Er ist um so gewichtiger, als die Gesamtleitung der Regierung und die Bestimmung der Richtlinien der Politik in der Hand des Kanzlers vereinigt sind. Was mit den Grundsätzen und der Richtung der Gesamtpolitik nicht zu vereinbaren ist, läßt sich auch im Kabinettsaal nicht durchsetzen. Daß der Bundeskanzler von der Mehrheit der Minister einmal überstimmt werden könnte, ist ein höchst unwahrscheinlicher, im Grunde rein theoretischer Fall¹⁰⁹): Durch die Richtlinienbestimmung ist vielfach bereits der Rahmen der Ressort- und ressortübergreifenden Angelegenheiten abgesteckt; und richtlinienwidrige Entwürfe eines Bundesministers sind als nicht zulässige Kabinettsvorlagen vom Kanzler zurückzuweisen bzw. nicht auf die Tagesordnung einer Kabinettsitzung zu setzen. Findet im übrigen die Auffassung des Kanzlers nicht die Unterstützung der Mehrheit der Kabinettsmitglieder, so wird er es in der Regel nicht zu einer abschließenden Abstimmung kommen lassen, sondern vielmehr um eine Lösung im Einvernehmen möglichst aller Regierungsmitglieder bemüht bleiben.

Ist indessen ein *förmlicher* Kabinettsbeschluß gefaßt worden, so liegt ein für alle Mitglieder der Bundesregierung verbindlicher Akt vor, den auch der Kanzler nicht einseitig umstoßen kann. Abzulehnen ist deshalb die Ansicht, er könne sich, „symbolisch ausgedrückt, aus der Kabinettsitzung in sein Arbeitszimmer zu-

rückziehen und noch einmal die Entscheidung für sich (!) fällen, die dann die endgültige“ sei¹¹⁰). Ein derartiges Evokationsrecht des Bundeskanzlers läßt sich verfassungsrechtlich nicht begründen: Die ausdrückliche Trennung von Kabinettszuständigkeit und Einzelzuständigkeit des Kanzlers verbietet es, daß Angelegenheiten, die von der Bundesregierung als Kollegium zu entscheiden sind, letztlich vom Kanzler allein bestimmt werden. Dieser kann auch dann die Entscheidung nicht an sich ziehen, wenn in einer Frage die Beschlußfassung des Kabinetts unterblieben ist¹¹¹), weil es bei den Kabinettszuständigkeiten um die Wahrung von Mitwirkungsrechten der Bundesminister geht, die der Kanzler nicht übergehen darf. Deshalb ist auch der Einwand, es sei vom Blickpunkt der parlamentarischen Verantwortlichkeit her im Grunde gleichgültig, ob nun der Bundeskanzler allein oder im Zusammenwirken mit den Bundesministern entscheide¹¹²), nicht stichhaltig.

Die Zuständigkeiten des Bundeskabinetts werden in § 15 in Verbindung mit § 18 GO BReg zusammengefaßt, zugleich aber nicht unbedenklich ausgeweitet:

Wenn nach § 15 Abs. 1 GO BReg „alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung“ der Bundesregierung zur Beratung und Beschlußfassung (!) zu unterbreiten sind, so bedeutet das unvermeidlich eine Beeinträchtigung der Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers. Würde es sich allein darum handeln, daß die Bundesminister in einer Frage der Richtlinienbestimmung zuvor informiert und gehört werden und der Bundeskanzler mit den Meinungen seiner Kabinettskollegen konfrontiert wird¹¹³), bedürfte es nicht vieler Worte. Eine solche Verständigung innerhalb der Bundesregierung ist ohne weiteres von der Funktion der Gesamtleitung der Regierung her legitimiert. Verfassungsrechtlich bedenklich ist aber jeder Versuch, Richtlinienentscheidungen der Beschlußfassung des Kabinetts zu unterwerfen¹¹⁴). So unrealistisch die Vorstellung auch ist, daß der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik „ganz allein“ zu bestimmen habe¹¹⁵),

¹¹⁰) Th. Eschenburg (Anm. 37), S. 735; dagegen auch: E. U. Junker (Anm. 37), S. 118 f.

¹¹¹) So aber: E. U. Junker (Anm. 37), S. 119.

¹¹²) In diesem Sinne wohl: Th. Eschenburg (Anm. 37), S. 735.

¹¹³) So: D. Gruber (Anm. 54), S. 110.

¹¹⁴) E. U. Junker (Anm. 37), S. 119 f. sieht zwar die verfassungsrechtlichen Bedenken, übergeht sie aber erstaunlich rasch.

¹¹⁵) Siehe den Nachweis oben in Anm. 58.

¹⁰⁸) Vgl. § 20 Abs. 2 GO BReg und dazu § 48 Abs. 4 GGO BMin I (siehe Anm. 94).

¹⁰⁹) In gleichem Sinne: E. U. Junker (Anm. 37), S. 118.

o wenig kann ihm die durch Art. 65 Satz 1 GG begründete Zuständigkeit zur Richtlinienbestimmung durch eine Geschäftsordnungsregel auf weiten Bereichen praktisch wieder entzogen werden. Wenn der Bundeskanzler sich in Fragen der Richtung der Gesamtpolitik der ausdrücklichen Zustimmung des Bundeskabinetts versichern möchte, bleibt ihm dies unbenommen, aber er kann nicht dazu gezwungen werden.

Nicht weniger problematisch ist die Regelung des § 15 Abs. 1 GO BReg im Blick auf die Ressortselbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bundesminister. Nach dem Grundgesetz besitzt das Bundeskabinetts kein Beschlußfassungsrecht, das über eine ausgleichende Koordination von ressortübergreifenden Fragen hinausgeht. Jede Kabinettszuständigkeit findet ihre Grenze in dem Prinzip der Ressortselbständigkeit der Minister, und zwar auch dann, wenn es sich um „Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung“ handelt¹¹⁶⁾. Um so weniger kann dem Kabinetts ein Recht zur Beratung und — wie aus der Formulierung des § 15 Abs. 2 lit. c) GO BReg zu schließen ist — auch zur Beschlußfassung über die Ernennung der sogenannten politischen Beamten und die Anstellung von übertariflich bezahlten Angestellten (§ 15 Abs. 2 lit. a) und b) in Verbindung mit § 18 GO BReg) zustehen¹¹⁷⁾. Wenn es spezifisch ressortinterne Angelegenheiten gibt, die unter allen nur erdenklichen Gesichtspunkten nicht die Belange eines anderen Ministeriums berühren, so sind es die Personalfragen. Für eine Koordinationszuständigkeit des Bundeskabinetts gibt es weder einen zwingenden Anlaß noch eine verfassungsrechtliche Grundlage.

Unabhängig von den Kabinettszuständigkeiten hat der Bundeskanzler eine *eigenständige* Koordinationskompetenz¹¹⁸⁾. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung setzt sie als gegeben voraus, wenn sie dem Bundeskanzler die Aufgabe zuweist, den Bundespräsidenten laufend über die Gesamtrichtung der Politik und die Geschäftsführung der einzelnen Bundesminister zu unterrichten (§ 5), Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern auch vor der Beratung im Kabinetts in einer Besprechung mit den Beteiligten unter seinem Vorsitz zu erörtern (§ 17 Abs. 2) und die „präsidierenden Mitglieder der Landesregierungen mehrmals im Jahre persönlich zu gemeinsamen Besprechungen mit der Bundesregierung“ einzuladen (§ 31). Auch die im Grundgesetz er-

wähnten Informationspflichten der Bundesregierung (Art. 53 Satz 3, Art. 53 a Abs. 2 Satz 1 GG)¹¹⁹⁾, die in erster Linie der Bundeskanzler als Leiter der Regierung zu erfüllen hat¹²⁰⁾, setzen dessen eigenständige Koordinationszuständigkeit voraus.

Nur wer diese Befugnis des Kanzlers außer acht läßt, kann zu der summarischen Feststellung gelangen, daß „übergeordnete Planung, Koordination und Zielausrichtung . . . sich (im Grundgesetz) von vornherein nur schwach zur Geltung bringen können“¹²¹⁾. So sehr auch die Koordinationszuständigkeit des Kabinetts begrenzt ist, so wenig verzichtet das Grundgesetz auf eine oberste Leitungs- und Koordinationsbefugnis des Bundeskanzlers. Es hält ein durchaus zulängliches Instrumentarium bereit, um den Kanzler in den Stand zu setzen, die wachsenden, zunehmend interdependenten Regierungsaufgaben des demokratischen Sozialstaates erfüllen zu können.

3. Hilfseinrichtungen zur Gesamtleitung der Regierung

Das *Bundeskanzleramt* ist nicht nur Hilfsorgan des Kanzlers zur Vorbereitung, kritischen Überprüfung, Durchsetzung und Überwachung der Richtlinien der Politik, sondern es fungiert auch als zentrales Instrument zur Gesamtleitung der Regierung: Es hat den Bundeskanzler über die Tätigkeit in den Bundesministerien zu unterrichten, deren Arbeiten zu koordinieren sowie die Sekretariatsgeschäfte der Bundesregierung zu erledigen¹²²⁾. Daneben dient es als Verbindungsstelle der Regierung zum Bundestag und zum Bundesrat¹²³⁾.

Im Vordergrund dieser Aufgaben steht heute die Koordinierung aller Regierungstätigkeit, ohne die eine Gesamtleitung der Regierung nicht mehr möglich ist, zumal die Verflechtung der Aufgaben und der Arbeit der einzelnen Ministerien eher zu- als abnimmt. Im neueren

¹¹⁹⁾ Siehe zu dieser Frage auch: U. Scheuner (Anm. 40), S. 900 f.

¹²⁰⁾ Das wird allerdings im Schrifttum durchweg übersehen: vgl. z. B. v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 53 Erl. IV 7 (S. 1056 f.); A. Schüle, Die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat, Festschrift für C. Bilfinger, Köln-Berlin 1954, S. 441 ff.

¹²¹⁾ So: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 170 f.; dagegen: — mit einer nicht in allen Punkten billigen Begründung — H. Prior (Anm. 101), S. 98 f.

¹²²⁾ So ausdrücklich das Vorwort zum Einzelplan 04 (Bundeskanzler und Bundeskanzleramt) des Bundeshaushaltsplans 1968 (S. 188).

¹²³⁾ Siehe vor allem: §§ 6 Abs. 1; 7 Abs. 1; 9 Abs. 1; 10; 11; 39 Abs. 1 und 2; 42 Abs. 2 und 43 GGO BMin II (siehe Anm. 104).

¹¹⁶⁾ Ebenso: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 209.

¹¹⁷⁾ Vgl. dazu: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 209 f.

¹¹⁸⁾ Am klarsten: H. Prior (Anm. 101), S. 10 f.

Schrifttum findet nicht von ungefähr diese Koordinierung *unterhalb* der Kabinettssebene — vom Kanzleramt zu den Ministerien hin- und herüber — stärkere Beachtung¹²⁴); freilich begegnet auch die nicht zureichende Organisation und Ausstattung des Kanzleramts für diese Aufgabe wachsender Kritik¹²⁵). Am klarsten hat der Politologe Harm Prior auf die Mängel aufmerksam gemacht: Das Bundeskanzleramt übt in keinem Referentenausschuß auf interministerieller Ebene die Federführung aus und stellt weder einen Vorsitzenden noch Beamte für die Geschäftsführung eines solchen Ausschusses; es ist in den meisten Ausschußsitzungen nicht einmal durch einen Beamten vertreten (!); ja, man glaubt seinen Ohren nicht zu trauen, wenn man von einem Organisationsreferenten vernimmt: „Es gibt Ausschüsse, von denen man im Bundeskanzleramt keine Ahnung hat“¹²⁶).

Als besondere Instrumente der Koordinierung der Regierungstätigkeit dienen zunehmend die *Kabinettsausschüsse*, deren Zahl in den letzten Jahren rasch zugenommen hat; heute sind es nicht weniger als zehn¹²⁷):

1. Der ministerielle Koordinierungsausschuß für Wirtschaftsfragen (sogenanntes Wirtschaftskabinetts) seit März 1951;
2. der Kabinettsausschuß für Sozialreform (sogenanntes Sozialkabinetts) wurde im August 1955 konstituiert und — nachdem er viele Jahre nicht mehr zusammengetreten war — im Oktober 1968 neubegründet als Kabinettsausschuß für Sozialbudget und soziale Strukturfragen¹²⁸);
3. der Bundesverteidigungsrat seit Oktober 1955;
4. der Kabinettsausschuß für Raumordnungsfragen seit April 1965;
5. der Kabinettsausschuß für wissenschaftliche Forschung, Bildung und Ausbildungsförderung (sogenanntes Wissenschaftskabinetts) seit Februar 1966;

¹²⁴) Vgl. etwa: G. Bachmann (Anm. 83), S. 171 ff.; S. Schöne (Anm. 14), S. 203 ff.; H. Prior (Anm. 101), S. 102 ff.

¹²⁵) Siehe die Hinweise oben in Anm. 79.

¹²⁶) H. Prior (Anm. 101), S. 104 ff.; ebenda, S. 17 ff., die beste Zusammenstellung der interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien.

¹²⁷) Zu den unter den Ziffern 1—7 genannten Kabinettsausschüssen siehe die Nachweise bei S. Schöne (Anm. 14), S. 168 f., Anmerkungen 15—20, S. 171 ff.

¹²⁸) Vgl. dazu Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1968, S. 1118 (im Folgenden: Bulletin).

6. der Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen seit März 1967¹²⁹);
7. der Kabinettsausschuß für mittelfristige Finanzplanung seit April 1967;
8. der Kabinettsausschuß für das Agrarprogramm (sogenanntes Agrarkabinetts) seit November 1968¹³⁰);
9. der Kabinettsausschuß für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung seit Dezember 1968¹³¹);
10. ein Kabinettsausschuß, der sich mit den Unruhen an den Hochschulen sowie der Tätigkeit terroristischer Minderheiten befaßt, besteht seit Januar 1969¹³²).

Die Koordinationsaufgaben der Kabinettsausschüsse sind nicht, wie die vorherrschende Lehre annimmt¹³³), auf rein vorbereitende oder vorberatende Tätigkeiten beschränkt. Die Geschäftsordnung des Bundesverteidigungsrates¹³⁴) spricht in § 1 Abs. 2 ausdrücklich davon, daß dieser Kabinettsausschuß „Vorentscheidungen trifft, soweit sie möglich sind“, und daß er auch „endgültig entscheiden kann, soweit nicht nach dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetz ein Beschluß der Bundesregierung erforderlich ist“. Nach einer mündlichen Auskunft aus dem Bundeskanzleramt steht in gleichem Rahmen auch den übrigen Kabinettsausschüssen, für die es keine Geschäftsordnungen gibt, die Befugnis zu, „im Einvernehmen aller beteiligten Minister Beschlüsse zu fassen“¹³⁵).

In dieser Begrenzung wird gegen ein *Beschlußrecht* der Kabinettsausschüsse nichts einzuwenden sein, soweit auch die dem jeweiligen Ausschuß nicht als Mitglieder angehörenden Bundesminister zu den Sitzungen hinzugezogen werden, wenn Angelegenheiten, die ihren Geschäftsbereich berühren, beraten werden¹³⁶). Diese Lösung ist um so unbedenkli-

¹²⁹) Vgl. ergänzend zu den Angaben bei S. Schöne (Anm. 14), S. 169, Anmerkung 19, auch: die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 3. 1967.

¹³⁰) Siehe Bulletin 1968, S. 1301.

¹³¹) Vgl. Bulletin 1968, S. 1360.

¹³²) Die Meldungen in den Tageszeitungen: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurter Rundschau und „Die Welt“ vom 28. 1. 1969 sind nicht einheitlich. Ich stütze mich auf eine schriftliche Mitteilung des Bundeskanzleramtes vom 12. 3. 1969.

¹³³) Vgl. etwa: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Vorbem. IV 6 vor Art. 62 (S. 1200); F. Münch (Anm. 5), S. 207; Th. Eschenburg (Anm. 37), S. 728; E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 152, S. 178, S. 246.

¹³⁴) Die Geschäftsordnung des Bundesverteidigungsrates vom 27. 1. 1959 in der Fassung vom 25. 1. 1962 ist amtlich bisher nicht veröffentlicht worden.

¹³⁵) Mündliche Auskunft eines Ministerialrates des Bundeskanzleramtes vom 10. 8. 1967.

¹³⁶) So ausdrücklich § 2 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Bundesverteidigungsrates (Anm. 134).

cher, als jedes Mitglied der Bundesregierung unter Berufung auf seine entgegenstehende Meinung eine Entscheidung des Kabinetts gemäß Art. 65 Satz 3 GG herbeiführen kann. Im Ergebnis dürfte das Beschlußrecht der Kabinettsausschüsse allerdings kaum über den Kreis „minder wichtiger Fragen“ hinausgehen¹³⁷⁾. Deshalb kann von diesen Ausschüssen weder eine nennenswerte Entlastung des Kabinetts noch eine allzu große Intensivierung der interministeriellen Koordination erwartet werden¹³⁸⁾.

Die Beschlüsse der Kabinettsausschüsse sind ebenso wie die des Kabinetts Akte der Gesamtleitung der Regierung. Nicht zuletzt aus diesem Grunde hat grundsätzlich der Bundeskanzler den Vorsitz in diesen Ausschüssen inne und trägt für deren Beschlüsse die Verantwortung vor dem Parlament. Im Einzelfall kann der Vorsitz einem Bundesminister *ständig* übertragen werden¹³⁹⁾ — mit der unvermeidlichen Folge, daß insoweit Gesamtleitungsbefugnisse des Kanzlers und damit auch ein Teil seiner parlamentarischen Verantwortlichkeit auf jenen übergehen¹⁴⁰⁾. Würde diese Ausnahme indessen zur Regel, wäre die Kompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 Satz 4 GG bedenklich ausgehöhlt, was gleichsam zu einer Art Selbstmatt des Regierungschefs führen müßte.

Die Geschäftsführung für die einzelnen Kabinettsausschüsse wird in der Regel von Beamten des Bundeskanzleramtes besorgt. Lediglich für den Bundesverteidigungsrat lag sie in den Jahren 1964—1966 bei dem eigens geschaffenen Ministerium für die Angelegenheiten des Bundesverteidigungsrates, das nach der Bildung der Regierung der Großen Koalition auf-

gelöst worden ist. Seither wird die Geschäftsführung wieder vom Bundeskanzleramt wahrgenommen¹⁴¹⁾.

Als von der Verfassung nicht vorgesehenes Koordinierungsinstrument wird heute der sogenannte *Kressbronner Kreis* tätig, der inoffizielle Koalitionsausschuß der Großen Koalition. Er hat die unausgesprochene Aufgabe, einen allgemeinen Ausgleich aller Differenzen und Auffassungsunterschiede zwischen den Koalitionsparteien, aber wohl auch zwischen den einzelnen Regierungsmitgliedern beider Parteien herbeizuführen. Seine Tätigkeit ist solange mit dem Grundgesetz vereinbar, als sie die verfassungsrechtliche Grundstruktur der Bundesregierung, insbesondere die Kompetenz- und Verantwortungsregelungen nicht inhibiert. Die Grenzziehung von zulässiger und nichtzulässiger Koordination wird nicht immer leicht sein und nur von Fall zu Fall vorgenommen werden können, sieht man von dem eklatanten Fall ab, in dem dieser Kreis die Funktion einer Nebenregierung oder eines Vorschaltkabinetts übernimmt¹⁴²⁾.

Mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist die Berufung von nicht der Bundesregierung angehörenden sogenannten *politischen Beratern*, die zur zentralen politischen Beratschlagung und Entscheidung hinzugezogen werden¹⁴³⁾. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um einen „braintrust“ nach dem Vorbild des Beraterstabes des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy handelt oder um einen nur gelegentlich zusammenkommenden „Sonderkreis“ vorzüglich jüngerer Publizisten, den Bundeskanzler Ludwig Erhard zu Rate zog¹⁴⁴⁾, oder um einzelne „politische Berater“ ohne Ministerrang¹⁴⁵⁾.

Die vom Grundgesetz festgelegte Organisationsstruktur der Bundesregierung läßt keinen Zweifel darüber aufkommen, daß für den Bundeskanzler die Stätte der zentralen politischen Beratschlagung der Kabinettsaal ist und seine „politischen Berater“ die Bundesminister sein sollen¹⁴⁶⁾. Nicht von ungefähr ist für die or-

¹³⁷⁾ Für die Zulässigkeit eines Beschlußrechts der Kabinettsausschüsse in diesem Rahmen: W. Hennis (Anm. 2), S. 22; H. Rausch, *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1967, S. 131.

¹³⁸⁾ Zur Kritik an der gegenwärtigen Kabinettsarbeit vgl. den zusammenfassenden Überblick bei: S. Schöne (Anm. 14), S. 177 ff. — Zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung im allgemeinen siehe die Ausführungen des Bundesinnenministers E. Benda im Bulletin 1968, S. 1307 ff.

¹³⁹⁾ So übertrug Bundeskanzler L. Erhard am 24. 6. 1964 den ständigen Vorsitz im Bundesverteidigungsrat an den damaligen Bundesminister für besondere Angelegenheiten H. Krone (vgl. Bulletin 1964, S. 940). Von der Übertragung des ständigen Vorsitzes ist die Berufung eines ständigen Vertreters zu unterscheiden, der in praxi die Mehrzahl der Sitzungen eines Kabinettsausschusses leitet.

¹⁴⁰⁾ Wohl zu weit gehend: W. Hennis (Anm. 2), S. 24, der in dem ständig den Vorsitz führenden Bundesminister einen „Nebenzkanzler“ erblickt.

¹⁴¹⁾ Vgl. auch § 5 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundesverteidigungsrates (Anm. 134).

¹⁴²⁾ Siehe dazu die Nachweise bei: A. Schüle (Anm. 68), S. 124 f.

¹⁴³⁾ Sie sind von den ad hoc zu bestimmten Sachfragen hinzugezogenen Fachexperten zu unterscheiden. Diese Differenzierung lassen Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 37 zu Art. 62 (S. 30 f), vermissen.

¹⁴⁴⁾ Darüber informiert ein Bericht des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ vom 6. 6. 1966, S. 32 ff. (S. 39).

¹⁴⁵⁾ Bundeskanzler K. Adenauer berief z. B. General H. Speidel zum „Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Fragen der atlantischen Verteidigung“ (vgl. Bulletin 1963, S. 1201).

¹⁴⁶⁾ Siehe den Nachweis oben in Anm. 49.

ganisationsrechtliche Stellung des Ressortministers die institutionelle Verbindung von Kabinettsmitgliedschaft und Leitung eines Geschäftsbereiches charakteristisch.

Die zentrale politische Beratschlagung steht in der parlamentarischen Demokratie nicht außerhalb der Regierungstätigkeit, sondern ist einer ihrer integrierenden Bestandteile. Sie darf daher nur von Mitgliedern der Bundesregierung

selbst ausgeübt werden, nicht aber von parlamentarisch nicht verantwortlichen Experten oder Vertrauten¹⁴⁷⁾. „Allein die Ministerstellung verleiht außerhalb der Volksvertretung (und ihrer Fraktionen und Ausschüsse) das öffentliche und zugleich parlamentarisch verantwortliche Amt, das die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine politische Beraterfunktion erfüllt.“¹⁴⁸⁾

IV. Der Zusammenhang der drei Aufgaben- und Verantwortungsbereiche

Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz sind hier aus Gründen der Übersichtlichkeit gesondert unter den drei Aspekten der Kabinettsbildung, der Bestimmung der Richtlinien der Politik und der Gesamtleitung der Regierung dargestellt worden. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich nur um drei unterscheidbare, nicht aber um drei voneinander zu trennende Teilbereiche handelt, denn sie stehen in einem *Funktions- und Verantwortungszusammenhang*.

Die drei Einzelaspekte veranschaulichen zu ihrem Teil die verfassungsrechtlich begründete Besonderheit der Aufgaben und Befugnisse

und der ihnen korrespondierenden Verantwortung des Bundeskanzlers. Sie zeigen, daß schon rein quantitativ die Verantwortlichkeit des Kanzlers vor dem Parlament nicht mit der seiner Kabinettskollegen zu vergleichen ist, weil sie sich nicht bereichsmäßig eingrenzen läßt. Das *qualitativ* Besondere seiner Verantwortlichkeit liegt in derem Bezug auf das Ganze der Regierungsführung, die Richtung, das Prinzipielle, das Allgemeine der Regierungspolitik. Nichts anderes meinte bereits der Staatsrechtslehrer Gerhard Anschütz, als er die Stellung des Reichskanzlers nach der Weimarer Verfassung als die „eines nicht für die Einzelheiten, sondern für das Ganze verantwortlichen leitenden Staatsmannes“ charakterisierte¹⁴⁹⁾.

V. Aufgabe und Stellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers

Das Grundgesetz sieht in Art. 69 Abs. 1 vor, daß der Bundeskanzler einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter ernennt, regelt indes keine näheren Einzelheiten.

1. Die Vertretungsfälle

Die Stellvertretung des Bundeskanzlers soll — anders als die des Bundespräsidenten (Art. 57 GG) — offenbar nur im *Verhinderungsfalle*, nicht auch bei Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers stattfinden¹⁵⁰⁾. Das ergibt sich aus der Bestimmung des Art. 69 Abs. 2 GG, die mit dem Amt des Bundeskanzlers das aller Minister und somit auch das des zum Stellver-

treter ernannten Kabinettsmitgliedes endigen läßt.

Ein Ersuchen des Bundespräsidenten an den bisherigen Stellvertreter, *geschäftsführend* die Aufgaben des Bundeskanzlers wahrzunehmen, könnte keine Stellvertretung im Sinne des Art. 69 Abs. 1 GG begründen, sondern würde die Erteilung eines besonderen befristeten Amtsauftrages im Sinne des Absatzes 3 dieses Artikels bedeuten. Ein solches Ersuchen wäre jedoch verfassungswidrig, weil ein Bundesminister nur mit der Weiterführung seines vorher verfassungsgemäß *übertragenen* Amtes, nicht aber mit der Übernahme eines anderen Amtes ohne den vom Grundgesetz vorgeschriebenen Beststellungsakt beauftragt werden darf¹⁵¹⁾.

¹⁴⁷⁾ Verkannt von: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 37 zu Art. 62 (S. 30 f.).

¹⁴⁸⁾ E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 190; in gleichem Sinne: J. Gross (Anm. 21), S. 107 (Anmerkung).

¹⁴⁹⁾ G. Anschütz (Anm. 40), Anmerkung 1 zu Art. 56 (S. 327).

¹⁵⁰⁾ Im Ergebnis wie hier: U. Beckmann, Die Rechtsstellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers (Diss. jur. Würzburg), München 1966, S. 105 ff. in Verbindung mit S. 124 ff.; in etwa auch: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 1 b (S. 1315 f.).

¹⁵¹⁾ In gleicher Richtung: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. V 7 (S. 1323 f.), die jedoch — dessen ungeachtet — aus einem vermeintlichen „Verbot der Vakanz im Amt des Bundeskanzlers“ ein parakonstitutionelles Recht des Bundespräsidenten herleiten, den früheren Stellvertreter mit der Führung der Geschäfte des Bundeskanzlers zu beauftragen.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers ist demnach kein verfassungsmäßiger Verweser bei vorzeitiger Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers, erst recht kein vom Grundgesetz ausersehener präsumtiver Nachfolger. Seine Aufgabe ist allein darauf beschränkt, den Bundeskanzler im Verhinderungsfalle einstweilig in der Amtsführung zu vertreten.

In diesem Sinne präzisiert auch die Geschäftsordnung der Bundesregierung die Stellvertretung: „Ist der Bundeskanzler an der Wahrnehmung der Geschäfte allgemein verhindert, so vertritt ihn der gemäß Art. 69 GG zu seinem Stellvertreter ernannte Bundesminister in seinem gesamten Geschäftsbereich“ (§ 8 Satz 1). „Allgemein verhindert“ ist der Kanzler, wenn und solange er nicht in der Lage ist, die Regierungsgeschäfte zu führen, nicht bereits, wenn er sie noch teilweise selbst erledigt¹⁵²). Ob eine Verhinderung vorliegt, wird in aller Regel von der persönlichen Feststellung des Kanzlers abhängen, sieht man von den möglichen Fällen seiner vorübergehenden tatsächlichen Handlungsunfähigkeit ab¹⁵³). In denkbaren, aber wohl seltenen Zweifelsfällen wird es allerdings nicht die beruhigende Gewißheit einer Art „politischen Entmündigungsverfahrens“ geben können; ebensowenig kann der Bundespräsident als vermeintlicher Hüter einer „Reserve an letztinstanzlicher Entscheidungsmacht“ eingreifen¹⁵⁴).

Besteht die „allgemeine Verhinderung“ nicht nur vorübergehend, sondern dauert sie ständig an, liegt kein Fall der Stellvertretung mehr vor¹⁵⁵) — eher könnte von einem verdeckten Tatbestand vorzeitiger Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers gesprochen werden, der zur unverzüglichen Neuwahl führen muß. Die Stellvertretung ist ihrem Wesen nach keine Dauererscheinung; sie kann immer nur ein prinzipiell begrenztes Interim sein¹⁵⁶).

2. Der Umfang der Stellvertretung

Im Unterschied zur Geschäftsordnung der Reichsregierung von 1924¹⁵⁷) enthält die Geschäftsordnung der Bundesregierung keine ganz eindeutige Regelung über den Umfang

¹⁵²) Siehe H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), Erl. Ziff. 2 zu § 8 GO BReg (S. 335).

¹⁵³) Vgl. U. Beckmann (Anm. 150), S. 121.

¹⁵⁴) So die abwegige Ansicht U. Beckmanns (Anm. 150), S. 123 f.

¹⁵⁵) Vgl. auch v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 1 a (S. 1315), fraglich allerdings die nicht zwingende Gleichsetzung von „vorübergehend“ und „kurzfristig“: ebenda, Art. 57 Erl. III 1 a (S. 1102).

¹⁵⁶) Ebenso: U. Beckmann (Anm. 150), S. 110.

¹⁵⁷) § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Reichsregierung (siehe Anm. 99).

der Stellvertretung des Bundeskanzlers: Nach § 8 Satz 1 GO BReg vertritt der zum Stellvertreter ernannte Bundesminister den Bundeskanzler bei dessen „allgemeiner Verhinderung“ in dessen „gesamtem Geschäftsbereich“, während der Satz 2 dieses Paragraphen hinzufügt: „Im übrigen kann der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen.“ Die vorherrschende Lehre im heutigen Schrifttum nimmt an, daß bei „allgemeiner Verhinderung“ des Kanzlers stets ein voll an seine Stelle tretender Stellvertreter vorhanden sein müsse und insoweit Einschränkungen der Vertretungsbefugnisse nicht zulässig seien; der Satz 2 des § 8 GO BReg gelte lediglich bei einer Vertretung in *einzelnen* Fällen¹⁵⁸). Diese Auffassung kann nicht überzeugen. Es ist schwer einzusehen, warum der Bundeskanzler nicht wie der Reichskanzler der Weimarer Republik den Umfang der Vertretungsbefugnisse in *jedem* Falle selbst festlegen sollte. Wenn er zu seiner Entlastung im Wege der Delegation — was unbestritten ist — einzelne Befugnisse einem anderen Regierungsmitglied zu *eigenverantwortlicher* Wahrnehmung übertragen darf¹⁵⁹), so bleibt unerfindlich, weshalb er nicht auch bei einer „allgemeinen Verhinderung“ den Umfang einer lediglich *einstweiligen* Vertretung in der Amtsführung bestimmen sollte¹⁶⁰). Daß dabei ein genereller Ausschluß jeglicher Stellvertretung angesichts der klaren Regelung des Art. 69 Abs. 1 GG unzulässig ist, bedarf keiner weiteren Erörterung.

Auch die Interpretation des § 8 Satz 2 GO BReg durch die überwiegende Lehrmeinung ist wenig einleuchtend. Danach müßte diese Regelung eigentlich überflüssig sein, denn es dürfte sich von selbst verstehen, daß bei einer Vertretung nur in *einzelnen* Fällen der Kanzler den Umfang der Vertretungsbefugnisse eingrenzen kann. Wie könnte es anders sein? Sinnvoll erscheint § 8 Satz 2 GO BReg allein, wenn er auf den vorhergehenden Satz bezogen wird: Bei einer „allgemeinen Verhinderung“ vertritt der Stellvertreter den Bundeskanzler in dessen „gesamtem Geschäftsbereich“ (Satz 1), es sei denn, daß der Kanzler den Umfang seiner Vertretung „näher bestimmt“ (Satz 2).

In Betracht kommen vor allem zwei Möglichkeiten: Zum einen vermag der Kanzler für

¹⁵⁸) H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91), Erl. Ziff. 4 zu § 8 GO BReg (S. 335); ihnen folgend: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 2 c und d (S. 1316 f.); U. Beckmann (Anm. 150), S. 305 f.

¹⁵⁹) Den Unterschied von „Delegation“ und „Stellvertretung“ betont U. Beckmann (Anm. 150), S. 319 ff.

¹⁶⁰) Der hier vertretenen Auffassung wohl am nächsten: Th. Eschenburg (Anm. 37), S. 736.

einzelne Befugnisse eine *gesonderte* Vertretungsregelung zu treffen. So hat zum Beispiel Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger — wie teilweise auch schon seine Vorgänger — für die Kabinettsausschüsse jeweils einen von deren Aufgabenkreis her besonders berufenen Bundesminister zu seinem *ständigen* Vertreter im Vorsitz ernannt und damit beauftragt, bei seiner Verhinderung die Sitzungen zu leiten¹⁶¹). Diese speziellen Anordnungen bedeuten eine Einschränkung der Vertretungsbefugnisse des gemäß Art. 69 Abs. 1 GG ernannten „allgemeinen“ Stellvertreters des Bundeskanzlers.

Zum anderen kann der Kanzler — namentlich bei kurzfristiger Verhinderung — sich die Entscheidung in *bestimmten* Sachfragen selbst vorbehalten, sei es, daß er sie ganz aus dem Kreis der Vertretungshandlungen ausklammert, sei es, daß er seinem Stellvertreter bestimmte Weisungen erteilt, wie er eine Angelegenheit behandeln wissen möchte. Je prinzipieller und je wegweisender die Sachfrage, desto stärker wird er von dieser Vollmacht des § 8 Satz 2 GO BReg Gebrauch machen: Eine Frage der Kabinettsbildung und der Organisation der Geschäftsbereiche der einzelnen Minister dürfte in aller Regel nicht dem Stellvertreter zur Entscheidung überlassen werden; auch die Bestimmung der Richtlinien der Politik der Regierung wird der Kanzler höchstens in besonderen Fällen aus der Hand geben¹⁶²). Die Mehrzahl der Vertretungshandlungen dürfte im Bereich der Gesamtleitung der Regierung liegen. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung trägt diesem Umstand Rechnung, indem sie die Befugnis des Stellvertreters zur Leitung der Kabinettsitzungen bei Verhinderung des Bundeskanzlers besonders hervorhebt und zudem eine Regelung vorsieht, falls auch der Stellvertreter verhindert sein sollte (§ 22 Abs. 1).

3. Die Rechtsstellung des Stellvertreters

Wenn der Stellvertreter den Bundeskanzler bei dessen „allgemeiner Verhinderung“ einstweilig in der Amtsführung vertritt, wird er an Stelle des Kanzlers und für ihn tätig. Er nimmt dessen verfassungsrechtliche Aufgaben nicht *eigenverantwortlich* wahr — dazu wäre er gar nicht legitimiert —, sondern, der Name sagt es, nur stellvertretend. Die Verantwortung des Kanzlers geht mithin im Vertretungsfall nicht

¹⁶¹) Vgl. dazu die Nachweise in Anm. 127—132.

¹⁶²) In gleicher Richtung: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 2 a (S. 1316); E. U. Junker (Anm. 37), S. 113 f.; entgegengesetzt: U. Beckmann (Anm. 150), S. 244 f.

auf seinen Stellvertreter über¹⁶³). Anderenfalls wäre die Beschränkungsbefugnis des Kanzlers nach § 8 Satz 2 GO BReg nicht recht verständlich. Für die hier vertretene Ansicht spricht ferner, daß das konstruktive Mißtrauensvotum des Art. 67 GG — die charakteristische und zugleich schärfste Form der Realisierung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers — nicht gegen dessen Stellvertreter geltend gemacht werden kann¹⁶⁴), und ebenso, daß dieser nicht *von sich aus* die Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG stellen kann¹⁶⁵) — eine Befugnis, die gleichsam als antizipiertes persönliches Gegenrecht des Kanzlers zum parlamentarischen Mißtrauensvotum anzusehen ist.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers nimmt daher keine verfassungsrechtliche Sonderstellung gegenüber seinen Kabinettskollegen ein — weder vor noch nach dem Eintritt des Vertretungsfalles¹⁶⁶). Auch wenn er die vollen Befugnisse des Bundeskanzlers ausübt, bleibt er stets nur sozusagen dessen Platzhalter ohne eigene Verantwortung.

Diese Entscheidung des Grundgesetzes ist gelegentlich — jedoch zu Unrecht — als bedenklich angesehen worden¹⁶⁷). Sie wäre es nur, wenn während der Stellvertretung überhaupt keine parlamentarische Verantwortlichkeit für die Regierungsführung bestünde. In jedem Falle bringt sie einen unbestreitbaren Vorteil mit sich: Dadurch, daß der Bundeskanzler der Adressat des Parlaments für alle Einwendungen gegen die Leitung der Regierung bleibt, wird das Eigengewicht der Stellvertretung weitgehend ausgeschaltet und die Rückkehr des Kanzlers zu seinen Geschäften begünstigt. Dem Parlament steht in dem Recht des Art. 67 GG ein wirksames Instrument zur Verfügung, um jeden Versuch einer quasi kontinuierlichen Stellvertretung zu verhindern.

4. Die Bestellung des Stellvertreters

Wenn der Bundeskanzler für die Tätigkeit seines Stellvertreters parlamentarisch verantwortlich ist, muß ihm auch die Entscheidung

¹⁶³) Ablehnend: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 4 b (S. 1319) — ohne überzeugende Erläuterung.

¹⁶⁴) Vgl. U. Beckmann (Anm. 150), S. 170 f., S. 209; Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 28 zu Art. 62 (S. 26); H. Rausch (Anm. 137), S. 125.

¹⁶⁵) Vgl. die Nachweise bei: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 2 zu Art. 68 mit Anmerkung 3 (S. 1) und bei v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 68 Erl. III 2 a (S. 1307).

¹⁶⁶) So aber wohl bedingt: E. U. Junker (Anm. 37), S. 113, sowie — ausführlich — U. Beckmann (Anm. 150), S. 194 ff.

¹⁶⁷) Siehe etwa: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 28 zu Art. 62 (S. 26).

ernennen will. Diese Befugnis impliziert auch das Recht, den Stellvertreter wieder abzuberufen und durch einen anderen zu ersetzen¹⁶⁸). Angesichts der strikten Formulierung des Art. 69 Abs. 1 GG kann er indessen nicht auf jegliche Stellvertretung verzichten¹⁶⁹).

Bei der Ernennung seines Vertreters ist der Kanzler weder an die Mitwirkung des Bundespräsidenten noch an die des Bundestages gebunden¹⁷⁰). In Koalitionsregierungen wird häufig der Vorsitzende der anderen bzw. der zweitstärksten Koalitionspartei zum Stellvertreter bestellt; der Bundeskanzler kann indessen nicht dazu verpflichtet werden: Denn im Blick auf seine parlamentarische Verantwortlichkeit darf seine Entscheidungsfreiheit nicht prinzipiell in Frage gestellt werden. — In formeller Hinsicht unterliegt die Ernennung bzw. die Abberufung keinen besonderen Erfordernissen; sie bedarf freilich der Bekanntgabe¹⁷¹).

Nach Art. 69 Abs. 1 GG kann nur ein Bundesminister Stellvertreter des Kanzlers sein. Es ist dabei gleichgültig, ob er einem Ressort vorsteht oder der Regierung als Sonderminister angehört¹⁷²). Nicht zur Vertretung befugt ist der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes. Die für die Minister in § 14 GO BReg vorgenommene Scheidung zwischen der Vertretung „in der Regierung“ (durch einen Ministerkollegen) und „in der Leitung einer obersten Bundesbehörde“ (durch den Staatssekretär) gilt nicht für den Bundeskanzler; sein gesamtes Tun ist Tätigkeit „in der Regierung“¹⁷³). Verschiedentlich ist die Praxis des früheren Bundeskanzlers Konrad Adenauer gerügt worden, der bei seiner Abwesenheit gelegentlich den Chef des Bundeskanzleramtes zum Sachwalter der Regierungsgeschäfte gemacht hatte¹⁷⁴). Dabei ist indessen nicht immer bedacht worden, daß nicht jede Entfernung des Kanzlers von seinem Amtssitz zu seiner „allgemeinen Verhinderung“ im Sinne des § 8 GO BReg führen muß. Wenn er sich des Staatssekretärs im Bundes-

kanzleramt als unmittelbarer seiner Entscheidungen und Weisungen bedient, muß nicht unbedingt bereits der zum Stellvertreter des Bundeskanzlers ernannte Bundesminister übertragen sein.

5. Inkompatibilitäten innerhalb der Bundesregierung?

Im Schrifttum der Gegenwart ist die These vertreten worden, daß der Bundeskanzler bei der Wahl seines Stellvertreters Beschränkungen unterliege. Sie wird auf die Annahme von bestimmten Inkompatibilitäten innerhalb der Bundesregierung gestützt: Einzelne Ministerämter dürften nicht mit dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers in einer Hand vereinigt sein, weil dadurch eine „unzulässige Machtkonzentration“ eintreten könnte¹⁷⁵). Diese Behauptung präjudiziert zugleich die Antwort auf die weitere Frage, inwieweit der Bundeskanzler selbst die Aufgaben bestimmter Ressortminister mitübernehmen darf.

Als erster hat der Jurist Wolfgang Plaum die Auffassung vertreten, daß der *Bundesfinanzminister* nicht Stellvertreter des Bundeskanzlers sein könnte, weil das ihm nach § 21 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung¹⁷⁶) und § 26 Abs. 1 GO BReg eingeräumte Widerspruchsrecht dazu führen müsse, daß er „in allen Finanzfragen allein in seiner Person die Entscheidung der Bundesregierung fällen könnte“. Das „würde für einen großen Teil der Aufgaben der Bundesregierung die Verwirklichung des reinen Kanzlerprinzips und die Beseitigung des in Art. 65 GG festgelegten Kollegialprinzips bedeuten“¹⁷⁷). Da auch der *Bundesfinanzminister* das Vetorecht des § 26 Abs. 1 GO BReg in bestimmten Fällen auszuüben berechtigt sei, käme er ebenfalls nicht als Stellvertreter des Bundeskanzlers in Betracht¹⁷⁸). Schließlich wird auch eine Verbindung des Amtes des *Bundesjustizministers* und des *Bundesinnenministers* mit dem des Kanzler-

Rausch (Anm. 137), S. 125.

¹⁷⁵) Zuerst vertreten von: W. Plaum, Inkompatibilitätsprobleme bei der Bildung bzw. Umbildung der Bundesregierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (Köln-Berlin) 1958, S. 452 ff.; dagegen: H. Kirchner, Inkompatibilitäten innerhalb der Bundesregierung?, in: E. Friesenhahn zum 60. Geburtstag, Bonn 1961, (Maschinenschrift), S. 248 ff., und F. Klein, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesministers der Finanzen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (Köln-Berlin) 1962, S. 573 ff. (S. 575).

¹⁷⁶) Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 4. 1930 (Reichsgesetzblatt II, S. 693).

¹⁷⁷) W. Plaum (Anm. 175), S. 453 (unter Berufung auf seine themagleiche juristische Dissertation, Münster 1957).

¹⁷⁸) W. Plaum (Anm. 175), S. 455 f.

¹⁶⁸) Siehe dazu: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 3 c (S. 1317); U. Beckmann (Anm. 150), S. 84.

¹⁶⁹) So wohl auch: H. Lechner - K. Hülshoff (Anm. 91); Erl. Ziff. 4 (am Ende) zu § 8 GO BReg (S. 335).

¹⁷⁰) Vgl. statt vieler: Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 1 zu Art. 69 (S. 1); F. Münch (Anm. 5), S. 213.

¹⁷¹) Siehe im besonderen: U. Beckmann (Anm. 150), S. 84.

¹⁷²) So auch: v. Mangoldt-Klein (Anm. 5), Art. 69 Erl. III 3 b (S. 1317); Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 12), RandNr. 28 zu Art. 62 (S. 26).

¹⁷³) Vgl. E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 242.

¹⁷⁴) S. Schöne (Anm. 14), S. 212 f.; vgl. auch: H.

stellvertreters — im Blick auf das Widerspruchsrecht dieser Minister gemäß § 26 Abs. 2 GO BReg — für unzulässig gehalten¹⁷⁹). Diesen Inkompatibilitäten ist jetzt eine weitere hinzugefügt worden: Der Bundeskanzler bzw. sein Stellvertreter dürfte in Friedenszeiten nicht zugleich *Bundesverteidigungsminister* sein¹⁸⁰). Zur Begründung wird auf die „macht-hemmende Strukturierung des Grundgesetzes“ verwiesen, welche es verbiete, über den Art. 115 b GG¹⁸¹) hinausgehend, dem Bundeskanzler auch außerhalb des Verteidigungsfalles die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte zu übertragen¹⁸²).

So unerwünscht eine Machtkonzentration bei einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung auch sein mag, so wenig wird sie von der Verfassung ausgeschlossen. Es kann hier dahingestellt bleiben, wie die Widerspruchsrechte der einzelnen Bundesminister verfassungsrechtlich zu beurteilen sind. Jedenfalls kann die gleichsam abstrakte Berufung auf das grundsätzlich gebotene Nebeneinander der drei Strukturprinzipien der Bundesregierung (des Kanzler-, des Ressort- und des Kabinettsprinzips) noch keine Inkompatibilität rechtfertigen. Das Verhältnis dieser Organisationsprinzipien zueinander wird allein durch die einschlägigen Artikel des Grundgesetzes bestimmt. Diese aber

¹⁷⁹) W. Plaum (Anm. 175), S. 454.

¹⁸⁰) U. Beckmann (Anm. 150), S. 61 ff., der indessen nur diese eine Unvereinbarkeit annimmt (vgl. ebenda, S. 73 ff., S. 79 f.). Distanzierter gegenüber dieser Auffassung, wenn auch nicht ganz eindeutig: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 200.

¹⁸¹) Vormals: Art. 65 a Abs. 2 GG.

¹⁸²) U. Beckmann (Anm. 150), S. 70.

erwähnen mit keinem Wort eine Unvereinbarkeit des Amtes einzelner Ressortminister mit dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers. Es ist daher daran festzuhalten, daß der Bundeskanzler bei der Wahl seines Stellvertreters aus dem Kreis der Bundesminister ebensowenig Beschränkungen unterliegt wie vor ihm der Reichskanzler der Weimarer Republik, dem die Geschäftsordnung der Reichsregierung ein unbegrenztes Auswahlrecht ausdrücklich bestätigte¹⁸³).

Ebenso ist die Personalunion zwischen dem Amt des Bundeskanzlers und dem des Ressortministers unbeschränkt für zulässig zu erachten. Allerdings dürfte der Kanzler die Leitung eines Ministeriums nur in Ausnahmefällen selbst übernehmen, schon wegen der damit verbundenen Mehrbelastung¹⁸⁴). Im Verteidigungsfall ist er bekanntlich sogar verpflichtet, einen Teil der Befugnisse des Verteidigungsministers wahrzunehmen, nämlich die Befehls- und Kommandogewalt (Art. 115 b GG).

Für die Frage der parlamentarischen Verantwortlichkeit ergeben sich daraus keine besonderen Probleme: Soweit der Kanzler Befugnisse eines Ressortministers selbst wahrnimmt, trägt er auch zugleich dessen spezifische Verantwortung für den Geschäftsbereich: Mit dem Aufgabenzuwachs geht eine Kumulation seiner Verantwortung einher.

¹⁸³) „Für die Auswahl des Stellvertreters des Reichskanzlers ist weder die Führung eines bestimmten Ministeriums noch das Dienstalter maßgebend“ (§ 7 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Reichsregierung, vgl. oben Anm. 99).

¹⁸⁴) Ebenso: E. W. Böckenförde (Anm. 6), S. 200.