

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Joachim Raschke

Parteien, Programme und  
„Entideologisierung“

Zur Analyse von  
Parteiprogrammen

Rudolf Morsey

Die Rolle Konrad Adenauers  
im Parlamentarischen Rat

B 8/70

21. Februar 1970

J o a c h i m R a s c h k e , Dipl.-Pol., geb. 1938, Redakteur der Schriftenreihe Zur Politik und Zeitgeschichte am Otto-Suhr-Institut Berlin. Veröffentlichungen zu verschiedenen Demokratieproblemen.

R u d o l f M o r s e y , Dr. phil., geb. 1927, Ordinarius für neuere und neueste Geschichte an der Universität Würzburg, Vorsitzender der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Bonn), veröffentlichte zahlreiche Arbeiten zur Geschichte der Bismarckschen Reichsverwaltung und des Kulturkampfes, des deutschen Parlamentarismus und des Verhältnisses von Staat und Kirche. Zuletzt erschienen: „Die Deutsche Zentrumspartei 1917—1923“ (Düsseldorf 1966) und eine Dokumentation „Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933“ (Göttingen 1968).

Der vorliegende Aufsatz ist auch in den „Vierteljahrsheften für Zeitgeschichte“, I/1970, veröffentlicht.

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. 341251, 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.

# Parteien, Programme und „Entideologisierung“

## Zur Analyse von Parteiprogrammen

### I. Parteien in den westlichen Demokratien

Die Entstehung von Parteiorganisationen ist in den westeuropäischen Demokratien geknüpft an die Ausweitung des Stimmrechts auf die Arbeiterklasse. Einerseits kehren im Kampf für das allgemeine Stimmrecht die bürgerlichen Forderungen nach Freiheit und Gleichheit — gerichtet gegen Monarchie und Adel — wieder, andererseits ist die Erweiterung des Stimmrechts — wie immer die Gewährung politischer Rechte für aufbegehrende unterprivilegierte Gruppen — aus der Perspektive der Herrschenden ein Mittel der Pazifizierung und der Integrierung der Beherrschten. Die Unterprivilegierten dagegen hofften, mit dem Stimmzettel unblutig nach und nach die Macht zu gewinnen, um dann die Gesellschaft zu verändern.

Die Ausweitung des Wahlrechts und die Notwendigkeit, eine Massenwählerschaft zu gewinnen, brachten zwei sehr unterschiedliche Parteitypen hervor.

1. Die bürgerlichen Parteien waren weitgehend Honoratiorenparteien: geringe Mitgliedschaft, schwache Organisation, Herrschaft der Honoratioren, relativ geringe Bedeutung von Programmfragen. Sie waren Wählerparteien, das heißt, ihr wichtigster Zweck bestand darin, in Wahlkämpfen Wählerstimmen zu mobilisieren; zwischen den Wahlen lagen Initiative, kontinuierliche Aktivität und Macht bei den Parlamentsfraktionen.

2. Als politische Vertretung der unterprivilegierten Gesellschaftsklasse entstand der Typ der Massenpartei (auch Klassen-, Weltanschauungs- oder Integrationspartei genannt). Diese Partei spielte für die Arbeiterklasse eine viel umfassendere Rolle als die Honoratiorenpartei für die bürgerliche Klasse: Sie war — neben den Gewerkschaften — Motor und Garant der Befreiung. Die sozialistische Arbeiterpartei griff tief auch in das private Leben der Arbeiter ein. Zu ihren Funktionen zählten:

- Entwurf und Konkretisierung eines Gegenbildes zur bestehenden Gesellschaft;
- Festlegung von Strategie und Taktik;
- Initiative und Führung von Massenaktionen;
- Bewußtseinsbildung der Mitglieder und der arbeitenden Massen;
- allgemeine Erziehungsaufgaben („Arbeiterbildung“);
- Integration in die Arbeiterbewegung z. B. durch Freizeitorganisationen.

Der Gegensatz der Parteien war nicht zu lösen von den gesellschaftlichen Bedingungen der Parteimitglieder und -wähler, er war vielmehr

**Rudolf Morsey:**  
**Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat ..... S. 25**

die unmittelbare Übersetzung der sozialökonomischen Konflikte in die Politik. Die Ungleichheit an wirtschaftlicher und politischer Verfügungsgewalt (Macht) und die Ungleichheit an Vermögen, Einkommen, Bildung etc. fanden ihren Ausdruck im Typ und in den Programmen der Parteiorganisationen. Politische Auseinandersetzung stellte immer auch die gesellschaftlich Herrschenden und die gesellschaftlich herrschenden Werte in Frage: Das bestimmte die Totalität und die Intensität des politischen Konflikts.

Schwieriger sind in das konträre Muster bürgerlicher und sozialistischer Parteien die katholischen Parteien (in Deutschland das Zentrum) und Parteien der nationalen Minderheiten (in Deutschland z. B. Polen und Elsaß-Lothringer) einzuordnen. Bei ihnen ist der dominante sozialökonomische Konflikt gebrochen durch Konfession und Nationalität, was zur Verwischung der sozialökonomischen Konfliktgrenze führt.

Nach der liberalen Konzeption setzt der Staat nur die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens: Er garantiert mittels einer Armee Sicherheit nach außen und mittels Polizei und Gerichten Ruhe und die Ordnung des Eigentums und des Wettbewerbs nach innen. Die freie Marktwirtschaft sollte allen Wirtschaftssubjekten den größten Nutzen bringen. Die katastrophale Lage der arbeitenden Klasse enthielt dies als Ideologie. In einigen Staaten (z. B. Deutschland) begann der Staat gegen Ende des 19. Jahrhunderts mit einer Sozialgesetzgebung. Aber erst nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich der Staat zum interventionistischen Staat der Daseinsvorsorge<sup>1)</sup>. In dem Maße, wie der Staat auf die Gesellschaft übergreift, bemächtigt sich auch die Gesellschaft des Staates: Der „Verstaatlichung der Gesellschaft“ entspricht die „Ver-gesellschaftung des Staates“. Die Interessengruppen wenden sich mit ihren Forderungen direkt an den Staat, die Parteien besetzen die Schaltstellen des staatlichen Apparats.

Man könnte annehmen, daß die ständige Ausweitung staatlicher Tätigkeit und die Lenkung des Staates durch Parteivertreter die Chancen derjenigen Massenparteien erhöhte, die auf Gesellschaftsveränderung abzielten. Tatsächlich errangen auch die politischen Vertretungen der gesellschaftlichen Unterschichten vorübergehend die politische Macht: z. B. in Deutschland 1918/19, in Frankreich in der Volksfrontregierung 1936 bis 1938, in den skandinavischen Staaten sogar für mehrere Jahrzehnte, in England 1945 bis 1951. Was während solcher Regierungsphasen linker Parteien erreicht wird, ist die Durchsetzung partieller Reform: Reformen der Sozialpolitik und der Bildungspolitik; teilweise gelingen sogar Einbrüche in die Wirtschaftsstruktur (Verstaatlichung), jedoch bleibt die privatkapitalistische Produktionsweise — Hauptpunkt der Kritik — im Prinzip unangetastet. Im Gegenteil: Durch die staatliche Subventions-, Steuer- und Rüstungspolitik werden die Bedingungen für die Fortführung dieser Produktionsweise mitgeschaffen. Die Art der produzierten Güter und die Stellung der Menschen im Produktionsprozeß bleiben weitgehend den privaten Eigentümern bzw. den „Managern“ überlassen. Die

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Jürgen Habermas, Reflexionen über den Begriff der politischen Beteiligung, in: Habermas, von Friedeburg, Oehler, Weltz, Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten, Neuwied und Berlin 1961.

Mittel für notwendige gesellschaftliche Aufgaben (Bildung, Gesundheitsdienste etc.) bleiben unzureichend.

Dieses Steckenbleiben einer radikalen Alternative hat viele Gründe (vgl. auch die „Entideologisierung“-Diskussion, S. 18 ff.). Für die Parteien ist zunächst ihre Fixierung auf den staatlichen Machtapparat zu nennen. Besonders deutlich wurde das 1918/19 in Deutschland, wo die SPD als die stärkste Arbeiterpartei Initiativen der gesellschaftlichen Machtübernahme in einer revolutionären Situation bremste, um sich „zunächst“ der Ingangsetzung des politischen Apparats zu widmen. Spätere Regierungskoalitionen mit bürgerlichen Parteien hatten dann eher Defensivcharakter, als daß sie einer Umgestaltung der Gesellschaft dienen konnten.

Ein anderes Hindernis lag in der Tatsache relativ kurzer Zeitabstände zwischen den Wahlen. Gesellschaftsänderungen können kaum in kurzer Zeit — für viele erkennbar — erfolgreich sein. Nun wirkten die sozialistischen Parteien in Gesellschaften, deren Erziehungsinstanzen die herrschenden Werte vermittelten und deren öffentliche Meinung — abgesehen von der schwachen und isolierten Arbeiterpresse — gegen sie Stellung nahm. Das führte — in Sorge um die Erneuerung der parlamentarischen Mehrheit — zur Zurückhaltung bei den Reformen. Auch kann die private Wirtschaft durch Kapitalflucht, Verringerung von Investitionen, Preiserhöhungen etc. die Konjunktur so beeinflussen, daß — bei dem starken Zusammenhang, der zwischen Konjunktur und Wählerverhalten besteht<sup>2)</sup>, — eine linke Mehrheit rasch zerfällt.

Wo demokratische Werte historisch verwurzelt waren, konnten linke Parteien zwar zeitweise Regierungen bilden, sie wurden aber auch in das jeweilige politische System integriert, steckten ihre programmatischen Ziele zugunsten der bestehenden Herrschaftsverhältnisse zurück und waren allenfalls in Teilreformen erfolgreich. Wo demokratische Werte nicht historisch verwurzelt waren, traditionelle Führungsgruppen sich in ihrer Herrschaft bedroht sahen und ein Sieg der Linken zumindest möglich schien, wurde — mit oder ohne Hilfe faschistischer Massenorganisationen — ein faschistischer Staat errichtet (Italien 1922,

<sup>2)</sup> Vgl. z. B. Werner Kaltefleiter, Wirtschaft und Politik in Deutschland. Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, Köln und Opladen 1966.

Deutschland 1933, Spanien 1936 bis 1939, Griechenland 1967).

In den westlichen Demokratien eroberten bisher die Parteien den Staatsapparat, ohne die Klassenstruktur der Gesellschaft und den Profitmechanismus der Wirtschaft erschüttern zu können. „Während aber der Staat zum Objekt der Parteien wird, werden diese zugleich zunehmend zu Objekten des Staates — zu Quasi-Parteien.“<sup>3)</sup> Ihre verfassungsrechtliche Anerkennung — besonders ausgeprägt in der Bundesrepublik — bestätigt einerseits ihre politische Machtposition in der modernen Demokratie, verschärft andererseits aber die Gefahr, daß sich die Parteien von gesellschaftlichen zu staatlichen Organisationen wandeln.

Die wirkliche politische Macht hat sich auf wenige Stellen konzentriert. Das Entscheidungszentrum liegt in der Regierung. Am Entscheidungsprozeß sind in hervorragender Weise beteiligt: die Ministerialbürokratie, einflußreiche Interessenverbände, Vertreter von Großunternehmen und die Führungsgruppe(n) der die Regierung tragenden Parlamentsfraktion(en). Fraktionsführung, Regierung und — auf dem Wege der Patronage — viele Stellen der Ministerialbürokratie sind von den Parteien besetzt. Diese „Gewaltenvereinigung“ kommt aber nicht „den Parteien“, sondern den Parteiführungen zugute, die staatliche und Parteiämter in Personalunion auf sich vereinen und die diese Positionen wechselseitig zur Sicherung der Macht benutzen können — vor allem bei weitgehender Abwesenheit einer kritischen parteiinternen Öffentlichkeit<sup>4)</sup>.

Während die Tatsache der Besetzung der staatlichen Spitzenpositionen durch Parteivertreter unbestreitbar ist, bleibt fraglich, wie groß der Entscheidungsspielraum für die Parteiführungen tatsächlich ist. Hier fehlen noch empirische Untersuchungen. In einem globalen Urteil läßt sich aber sagen, daß zwar die Parteiführungen viel politische Macht besitzen, daß diese politische Macht aber kaum zu grundlegenden Eingriffen in das gesellschaftliche Leben benutzt wird. Die Staatsorgane scheinen vielmehr damit beschäftigt, ein labiles Gleichgewichtssystem nicht aus der Ba-

lance geraten zu lassen. Eingriffe haben u. a. die Funktion, das gegebene System vor allem effektiver zu machen (z. B. „Verwaltungsreform“) oder grundsätzliche Verschiebungen des Status quo zu verhindern (z. B. die soziale Symmetrie im Rahmen der „Konzertierten Aktion“) oder Vorkehrungen gegen eine grundlegende Veränderung zu schaffen (z. B. Be-

## INHALT

- I. Parteien in den westlichen Demokratien
- II. Funktionen von Parteiprogrammen
- III. Zur Analyse von Parteiprogrammen
  1. Werte — Realanalyse — Forderungen
  2. Forderungen an Parteiprogramme
    - a. Vermeidung von Leerformeln
    - b. Aktionsprogramme sollen auf Grundsatzprogramme bezogen sein
    - c. Realistik der Ziele
- IV. Kontrolle der Programmdurchführung: Das Verhältnis Programm — Praxis
- V. Die Forderung nach dem kritischen und informierten Bürger
- VI. Rechts und links als politische Richtungsbegriffe
- VII. Die „Entideologisierung“: Begriff und Problematik

stimmungen für den inneren Notstand) oder andere Regulierungen des Gleichgewichtszustandes zu erreichen. Altmann<sup>5)</sup> hält für eine der wichtigsten Fähigkeiten, die heute ein Politiker besitzen muß, diejenige zur „Balan- cierung des Status quo“ unter Inszenierung eines „Schauspiels des Status quo“ und unter Verwendung vor allem des Mittels der Parität der Gruppen. Die Interessengruppen melden Forderungen gegenüber dem Staat an, die die Politiker so zu erfüllen versuchen, daß sich keine Gruppe für vernachlässigt hält.

Es gibt verschiedene wissenschaftliche bzw. politische Konzepte, die diesen gruppenmäßigen Gleichgewichtszustand rechtfertigen: Die Pluralismus-Theorie (z. B. Fraenkel<sup>6)</sup>), das Konzept der „Formierten Gesellschaft“ (Alt-

<sup>3)</sup> Ossip K. Flechtheim, Die Institutionalisierung der Parteien in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 9 NF, Heft 2, 1962, S. 101.

<sup>4)</sup> Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied und Berlin 1965<sup>2</sup>.

<sup>5)</sup> Rüdiger Altmann, Das Erbe Adenauers. Eine Bilanz, München 1963.

<sup>6)</sup> Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968<sup>3</sup>.

mann<sup>7)</sup>, Erhard<sup>8)</sup>) und das der „Konzertierten Aktion“ (Schiller<sup>9)</sup>). Diese Konzepte unterscheiden sich etwa darin, ob die Beherrschten mehr durch Druck oder durch Überzeugung zu steuern seien und wieweit die Gesellschaft „offen“ sein solle. In Grundlegendem aber stimmen sie überein:

1. Alle wichtigen Interessen sind in Gruppen organisiert;
2. die Gruppen befinden sich in einem ungefähren Gleichgewicht;
3. die Möglichkeit der Organisierung von Gruppen und ihre Konkurrenz sind Garanten der Freiheit („freiheitlich-pluralistische Demokratie“).

Solche Pluralismus-Konzepte sind kritisch beleuchtet worden<sup>10)</sup>. Punkte der Kritik sind u. a.:

— Ungleichgewicht der Organisationen einerseits nach dem tatsächlich ausgeübten Einfluß (der z. B. auch bestimmt wird durch die Größe der Apparate und den Umfang der zur Verfügung stehenden Geldmittel), andererseits nach dem demokratischen Maßstab der Größe der Gruppe, gemessen in Mitgliederzahl und Größe der vertretenen sozialen Gruppe (Unternehmerverbände — Gewerkschaften);

— Erschwerung des Zugangs von neuen Gruppen zu den Macht- und Verteilungszentren;

— Nichtorganisierung oder unzureichende Organisierung von Interessen bestimmter sozialer Gruppen (z. B. Interessen von Kindern, Konsumenten);

<sup>7)</sup> Rüdiger Altmann, Die formierte Gesellschaft, in: Gesellschaftspolitische Kommentare, Bd. 13 (1966), S. 173—178.

<sup>8)</sup> Die Formierte Gesellschaft. Ludwig Erhards Gedanken zur politischen Ordnung Deutschlands, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn o. J. (1966).

<sup>9)</sup> Vgl. z. B. Karl Schiller, Stabilität und Wachstum als wirtschaftspolitische Aufgabe. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 15 vom 14. 2. 1967.

<sup>10)</sup> Johannes Agnoli, Die Transformation der Demokratie, in: Agnoli, Brückner, Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 4 ff.; Joachim Bergmann, Konsensus und Konflikt. Zum Verhältnis von Demokratie und industrieller Gesellschaft, in: Das Argument, 9. Jg., Februar 1967, Heft 1, S. 41 ff.; Otto Kirchheimer, Zur Frage der Souveränität, in: Kirchheimer, Politik und Verfassung, Frankfurt 1964, S. 57 ff.; Klaus Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen — Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaften, 2. erw. Aufl., hrsg. von: WISO-ad-hoc-Gruppe / ad-hoc-Gruppe OSI, Berlin 1968; Robert Paul Wolff, Jenseits der Toleranz, in: Wolff, Moore, Marcuse, Kritik der reinen Toleranz, Frankfurt 1966, S. 57 ff.

<sup>11)</sup> Claus Offe, a. a. O., S. 13.

— Unmöglichkeit, gerade die allgemeinsten Interessen (Bildung, Verkehr, Wohnung etc.) wirksam zu organisieren;

— Mangel an „Konfliktfähigkeit“<sup>11)</sup> für bestimmte Gruppen, das heißt der Fähigkeit, „kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen“ (Beispiele: Hausfrauen, Schüler, Studenten, Arbeitslose);

— Pluralismus geht in der Regel einher mit einem Defizit an innerparteilicher und innerverbandlicher Demokratie;

— Verhinderung durchgreifender Änderungen, weil bei allen Strukturänderungen auch irgendwelche Gruppen in grundlegenden Interessen verletzt werden müßten;

— Ersetzung eines qualitativen Maßstabs (z. B.: Wieweit wird durch eine Organisation die Selbstbestimmung der Menschen gefördert?) durch einen quantitativen Maßstab (Parität).

Bevor wir auf den Wandel der Parteien in dieser „pluralistischen“ Gesellschaft zu sprechen kommen, ist noch auf Tendenzen der Formalisierung im politischen Denken hinzuweisen. Zum einen gibt es eine Tendenz zur Formalisierung des Demokratiebegriffs, die darin besteht, daß man Demokratie durch Institutionen bestimmt, z. B. als Konkurrenz von Gruppen um politische Macht in allgemeinen Wahlen<sup>12)</sup> und nicht durch das inhaltliche Ziel der Emanzipation und der Selbstbestimmung der Menschen. Zum anderen besteht eine Tendenz zur Formalisierung des politischen Prozesses. Sternberger forderte 1956 noch eine „Formalisierung des Oppositionsverhältnisses: daß nämlich Opposition nicht mehr soziologisch, sondern nur noch verfassungspolitisch definiert werden kann“<sup>13)</sup>. Diese Formalisierung werde, so Sternberger, dadurch aufgehalten, daß man den Kampf der SPD-Opposition gegen die Regierungsmehrheit identifiziere mit dem Kampf der beherrschten Klasse gegen die Klasse der wirtschaftlich und gesellschaftlich Herrschenden<sup>14)</sup>. Gefordert wird also die Lösung des politischen Konflikts von seinen gesellschaftlichen Bedingungen. Der Wandel von der Klassen- zur „Volkspartei“ und die Bereitschaft zu allseitigen Koalitionen haben die Politik zu einem „Spiel“ prinzipiell gleicher Gruppen gemacht, was die sozialen Un-

<sup>12)</sup> Vgl. Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. erw. Aufl., Bern 1950.

<sup>13)</sup> Dolf Sternberger, Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan 1956, S. 133.

<sup>14)</sup> Ebenda, S. 142 ff.

terschiede, die sie trotz dieser Formalisierung repräsentieren, verwischt.

Die Parteien wandelten nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Struktur und ihre Funktionen; der neue Parteityp erhielt auch neue Bezeichnungen, z. B. „Allerweltpartei“<sup>15)</sup> (engl. catch-all-party) oder „Volkspartei“ oder „Mehrzweckpartei“<sup>16)</sup>. In den europäischen Staaten änderten vor allem die größeren Parteien ihren Charakter, ob es nun bürgerliche Parteien der liberalen Repräsentation oder Klassenparteien oder ob es die nach dem Krieg sehr erfolgreichen christlichen Parteien waren. Kirchheimer hat die Merkmale des neuen Parteityps beschrieben: „a) Radikales Beiseiteschieben der ideologischen Komponenten einer Partei ...; b) weitere Stärkung der Politiker an der Parteispitze; was sie tun oder unterlassen, wird jetzt mehr vom Standpunkt ihres Beitrages zur Wirksamkeit des ganzen gesellschaftlichen Systems angesehen und nicht danach, ob sie mit den Zielen der jeweiligen Parteiorganisation übereinstimmen; c) Entwertung der Rolle des einzelnen Parteimitglieds; diese Rolle wird als historisches Überbleibsel angesehen, das das Bild der neu aufgebauten Allerweltpartei in ein falsches Licht setzen kann; d) Abkehr von der ‚chasse gardée‘, einer Wählerschaft auf Klassen- oder Konfessionsbasis, statt dessen Wahlpropaganda mit dem Ziel, die ganze Bevölkerung zu erfassen; e) das Streben nach Verbindungen zu den verschiedensten Interessenverbänden.“<sup>17)</sup>

Damit haben die sozialistischen Parteien die existentielle Bedeutung verloren (am stärksten: Bundesrepublik, relativ am wenigsten: Italien), die sie einst für ihre Mitglieder und Wähler hatten. Die Parteien sind nicht mehr „geistige Heimat“ und bestimmen kaum mehr die private Existenz von Mitgliedern; Informationen sind auf anderen Wegen oft besser zu erhalten; politischer Einfluß wird angesichts der Verselbständigung von Führungsgruppen kaum geboten. Wichtiger werden die funktionale Vertretung von Interessen innerhalb der Parteien und die Stellenvermittlung (Patronage) für Mitglieder der Parteien. Die Parteivertreter konzentrieren sich mehr als zuvor auf die parlamentarische Arbeit und auf das Regieren; Massenaktionen gibt es praktisch

nur noch gegen die Politik von Parteien, kaum mehr auf ihre Initiative und unter ihrer Anleitung. Die Parteiprogramme bieten nicht mehr den Entwurf für eine neue, bessere Welt. Sie werden vielmehr zu Plattformen, auf denen möglichst viele soziale Gruppen mit ihren Interessen Platz nehmen sollen. Die Wahlkämpfe haben in vielem die Züge der Werbung der Konsumgüterindustrie für ihre Markenartikel (sie werden von den gleichen Agenturen gemacht). Statt die Bürger von dem Konzept einer besseren Gesellschaft zu überzeugen, passen sich die Parteien den irrationalen Wünschen und Stimmungen der Wählerschaft an.

Viele der europäischen ehemaligen Massenparteien haben so sehr ihren Charakter verändert, daß die Frage entsteht, ob sie überleben werden. Konnte man noch vor 18 Jahren — aus europäischer Perspektive — die allgemeine Ausbreitung des Typs der Mitgliederpartei erwarten<sup>18)</sup>, so wurde 1967 — aus nordamerikanischer Perspektive — die Diagnose gestellt, die Mitgliederpartei sei im Verfall begriffen, und sie sei auch gar nicht funktional für ein politisches System, wie es sich in Europa in Angleichung an die amerikanischen Verhältnisse zunehmend herausbilde<sup>19)</sup>. Programme wären besser von der Führung allein unter Ausbalancierung der verschiedenen Interessen zu formulieren, Wahlkämpfe könnten durch Agenturen betrieben werden; auch zur Kandidatenaufstellung seien Führungsgruppen besser geeignet als die Masse der Mitglieder.

Die Tendenz zur Oligarchiebildung in den Parteien<sup>20)</sup> hat sich verstärkt. Zwar kann die Wissenschaft einige Mittel zur Abhilfe gegenüber solchen Tendenzen nennen<sup>21)</sup>, ob sie jedoch ergriffen werden, hängt m. E. davon ab, daß in die Politik wieder solche politischen Entwürfe hineingetragen werden, die die Menschen in ihren grundlegenden Interessen und in ihrer sozialen Phantasie bewegen.

<sup>18)</sup> Maurice Duverger, Die politischen Parteien, Tübingen 1959.

<sup>19)</sup> Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies, New York, Washington, London 1967.

<sup>20)</sup> Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Neudruck der 2. Aufl. von 1925, Stuttgart 1955.

<sup>21)</sup> Seymour Martin Lipset, Martin Trow, James Coleman, Union Democracy. The International Politics of the International Typographical Union, Garden City, New York 1962; vgl. auch Bodo Zeuner, a. a. O.

<sup>15)</sup> Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6. Jg., Heft 1, März 1965, S. 20 ff.

<sup>16)</sup> Bodo Zeuner, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969.

<sup>17)</sup> Otto Kirchheimer, a. a. O., S. 32.

## II. Funktionen von Parteiprogrammen

Die Funktionen von Parteiprogrammen wechseln je nach Parteityp, der — wie wir sahen — sehr stark von den gesellschaftlichen Bedingungen abhängt. Unter den Bedingungen intensiver gesellschaftlicher Konflikte (Glaubens- oder Klassenkonflikte) tendieren weltanschaulich orientierte Parteien dazu, ihre Programme als Ausfluß ihrer Auffassung des gesellschaftlich Richtigen zu verstehen. Davon untrennbar, aber dem Anspruch auf gesellschaftliche Wahrheit untergeordnet, bleibt die Absicht, mit Hilfe der Programme — durch Beteiligung an Wahlen oder durch andere politische Aktivitäten — an die politische Macht zu kommen. Unter der Bedingung geringer Intensität gesellschaftlicher Konflikte tendieren „Volksparteien“ dazu, Programme nur noch als leicht zu verändernde und aktuellen Stimmungen der Wähler anzupassende Mittel im Streben nach Machtpositionen durch Wahlgewinne zu verstehen. In den USA ist das so weit entwickelt, daß die Aufstellung von Parteiprogrammen zu den Wahlen nur noch

als Pflichtübung und Konvention gelten kann. Diese Programme nimmt niemand wirklich ernst, kaum ein Wähler orientiert sich daran, keine Regierung fühlt sich an sie gebunden<sup>22)</sup>. Ob gewollt oder nicht — Parteiprogramme geben grundsätzlich dem Wähler zumindest die Chance, regierende Parteien an dem zu messen, was sie zu verwirklichen versprochen haben. Sie können also eine Grundlage für Kritik und Kontrolle des Wählers sein.

Programme können auch Ausdruck sein der bereits gelungenen oder beabsichtigten Integration von Interessen und dadurch ein Mittel, Wähler zu halten oder weitere Wähler zu gewinnen. Diese Funktion der Programme hat vor allem für die „Volksparteien“, die sich in der „pluralistischen“ Gesellschaft eingerichtet haben, große Bedeutung und ist direkt bezogen auf das Ziel der Machtgewinnung. Programme haben auch die Funktionen der Selbstverständigung der eigenen Mitgliedschaft und der Integration der Parteimitglieder in die Partei.

## III. Zur Analyse von Parteiprogrammen

### 1. Werte — Realanalyse — Forderungen

Die Frage von Inhaltsanalysen heißt verkürzt: Wer sagt was wie zu wem<sup>23)</sup>? Parteien — genauer Führungs- und Delegiertengremien der Parteien — verfassen Programme, die sich an die Wählerschaft richten. Programme stellen nur einen Extrakt des in den Parteien Gedachten dar, in der Regel sind sie sogar Kompromisse zwischen bestimmten innerparteilichen Richtungen (Flügeln) oder Gruppierungen (Fraktionen) mit voneinander abweichenden politischen Ansichten.

Ein methodischer Weg ist es also, neben den Programmen die Breite des politischen Den-

kens in einer Partei darzustellen<sup>24)</sup>, etwa durch die Hinzuziehung folgender Faktoren: interne Parteistruktur, soziale Zusammensetzung der Parteimitglied- und der Wählerschaft, der Parteigeschichte und der Stellung der Partei im Parteiensystem. Schließlich könnte durch eine Analyse des politischen und gesellschaftlichen Gesamtsystems in seiner Auswirkung auf die Programmgebung geklärt werden, warum es zu einem bestimmten Programm gekommen ist. Ein mühsamer und aufwendiger Weg, auch nur bei der systematischen Analyse eines einzigen Programms! Meines Wissens ist eine solche umfassende Untersuchung für die Entstehung eines Programms noch nicht vorgelegt worden. Hierfür könnte man vor allem Programme wählen, die die Richtung der Partei in relevanter Weise veränderten, denen umfangreiche parteiinterne Diskussionen vorausgingen und die innerparteilich umstritten waren. Beispiele: Godesberger Programm der SPD

<sup>22)</sup> Für Kritik und Reformvorschläge, die allerdings die gesellschaftlichen Bedingungen für diese „Programmlosigkeit“ nicht berücksichtigen, vgl.: Toward a More Responsible Two-Party System. A Report of the Committee on Political Parties, American Political Science Association, New York, Toronto 1950.

<sup>23)</sup> Zu verschiedenen Methoden der wissenschaftlichen Inhaltsanalyse vgl. Alfons Silbermann, Systematische Inhaltsanalyse, in: René König (Hrsg.), Handbuch der Empirischen Sozialforschung, I. Bd., Stuttgart 1967<sup>2</sup>, S. 570 ff.

<sup>24)</sup> Vgl. Wolf-Dieter Narr, CDU — SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966.

von 1959 und Hannoversches Programm der FDP von 1967 (vor allem Deutschlandpolitik).

Solche Untersuchungen würden meines Erachtens z. B. unter dem innerorganisatorischen Aspekt einerseits die starke Kontrolle der zentralen Parteiführungsgruppe über die innerparteiliche Willensbildung zeigen, andererseits aber auch die Respektierung eines allerdings sehr weit gefaßten innerparteilichen Konsens (der zudem maßgebend von ihr definiert wird) durch die Führungsgruppe<sup>25)</sup>. Diese Methode hat den positiven Wert zu zeigen, daß einerseits Programme nicht im Rahmen einer abstrakten Ideengeschichte, sondern in ihrer Abhängigkeit von sozialen und politischen Real-faktoren untersucht werden müssen und daß sie andererseits nur ein Element neben anderen im System einer Partei sind.

Ein anderer methodischer Weg ist, ein Programm als das ernst zu nehmen, was eine Partei dem Wähler zu realisieren verspricht für den Fall, daß sie durch dessen Votum die Macht dazu erhält. Dabei wird weitgehend abstrahiert von den Bedingungen des Zustandekommens und von der Pluralität innerparteilicher Denk- und Willensrichtungen. Nicht verzichtet werden könnte auf eine Konfrontation der Programme mit einer eigenen kritischen Werte- und Realanalyse.

Offensichtlich wäre eine kombinierte Methode das Ideale. Angesichts der Aufwendigkeit der ersten Methode und um der kritisch prüfenden Rolle des Wählers gerecht zu werden, empfiehlt es sich für den politisch Interessierten und für die politische Bildung, das Schwergewicht auf die zweite Methode zu legen, für die im folgenden einige Vorschläge gemacht werden sollen. Im letzten Abschnitt, der über die „Entideologisierung“ handelt, wird versucht, mit Hilfe der ersten Methode zwar nicht ein einzelnes Programm, wohl aber den Verlust bedeutungsvoller Programmatik überhaupt durch Zurückführung auf gesellschaftliche und politische Faktoren zu erklären.

Die analytisch nicht ganz einfache Frage heißt: Was sagen die Parteien in Programmen und wie sagen sie es?<sup>26)</sup> Parteiprogramme zeigen

<sup>25)</sup> In dieser Richtung argumentiert auch am Beispiel des Godesberger Programms Günter Edler, Der Godesberger Parteitag der SPD von 1959. Ein Beitrag zum Problem der innerparteilichen Willensbildung, in: Gegenwartskunde, Jg. 16, 1967/3, S. 208 ff.

<sup>26)</sup> Nach Abschluß des Manuskripts entdeckte ich die nach meiner Kenntnis bisher einzige wissenschaftliche Inhaltsanalyse von Parteiprogrammen; sie stammt von Olavi Borg: Basic Dimensions of

Unterschiede in Länge, Aufbau, Präzision etc. Man kann sie vergleichbar machen, wenn man drei Kategorien verwendet: Werte — Realanalyse — Forderungen.

### Werte

Die Sozialwissenschaft verwendet das Konzept der Werte zur Erklärung sozialen Handelns<sup>27)</sup>. Danach gibt es einen Entscheidungsspielraum des Menschen, der gezwungen ist, Handlungspräferenzen festzulegen. Werte sind z. B. Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Wohlstand, Frieden. Die Bevorzugung bestimmter Werte vor anderen ist allerdings keineswegs willkürliche und sozial beliebige Entscheidung. Vielmehr ist es ein Hauptinteresse der Sozialwissenschaft zu ermitteln, unter welchen sozialen Bedingungen Menschen und Gruppen eher zu bestimmten Ideen und Handlungen tendieren.

Die von einer Partei angestrebten wichtigsten Werte müssen in einem Parteiprogramm nicht explizit genannt sein, oft sind sie es aber (im Godesberger Programm der SPD z. B. in einem besonderen Kapitel). Oft sind die Werte impliziert, das heißt, ohne abstrakte Nennung in die Realanalyse (marxistischer Parteien) oder in die Forderungen hineingenommen. Die schwierige Aufgabe der Analyse besteht dann darin, sie dort herauszupräparieren. Sind sie im meist sehr umfangreichen Katalog von Forderungen impliziert, so muß man sich die wichtigsten Abschnitte vornehmen: Staat, Wirtschafts- und Sozialpolitik, Kulturpolitik, Außenpolitik<sup>27a)</sup>. Eine solche Werteanalyse

Finnish Party Ideologies: A Factor Analytical Study, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 1/1966, S. 94 ff. Sie untersucht Inhalt und Struktur finnischer Parteiprogramme mit der Methode der Faktorenanalyse. Ziel der Arbeit ist ein methodologisches: Dimension für den systematischen Vergleich von Parteiprogrammen zu entwickeln (z. B. drückt der Faktor I den „Gegensatz zwischen kapitalistischen und sozialistischen Systemen, gesehen vor allem vom Standpunkt der Effektivität wirtschaftlichen Handelns“ aus). Politische Bildung kann sich von solchen Untersuchungen nur anregen lassen, sie kann nicht selbst solche aufwendigen (elektronische Datenverarbeitungsanlage!) und auf Quantifizierung abzielenden Untersuchungen vornehmen.

<sup>27)</sup> Robin M. Williams, The Concept of Values, in: International Encyclopedia of the Social Sciences 1968, Artikel „Values“; Ethel M. Albert, Value Systems, ebenda.

<sup>27a)</sup> Vgl. dazu die Materialsammlung von Hans-Jürgen Wischniewski (Hrsg.), SPD — CDU — CSU. Ein synoptischer Vergleich der programmatischen Erklärungen der drei Parteien, Bonn 1969.

ist auch dort berechtigt, wo eine Partei meint, das Gesetz der Geschichte zu realisieren (z. B. Entwicklung zur klassenlosen Gesellschaft). Hier muß die Analyse dann eben berücksichtigen, daß im Selbstverständnis der Partei die Werte nicht autonom gesetzt sind, sondern Inhalt historischer Gesetzlichkeit darstellen.

Schwierig ist es, die Hierarchie der Werte zu ermitteln. Manchmal lassen die Parteien selbst den Unterschied von Grundwerten und anderen Werten erkennen, oft muß man sie aus dem Zusammenhang interpretieren. Z. B. wird im Godesberger Programm Demokratie als ein Wert verstanden, mit dem man Freiheit und Gleichheit (Grundwerte) verwirklichen kann. Ebenso schwierig ist es, die gegenseitige Abhängigkeit von Werten genau festzustellen: z. B. die Einschränkungen der Freiheit durch die Gleichheit.

Nun ist es verständlich, daß man leicht versucht ist, einen allgemeinen „Wertehimmel“ aufzuspannen. Dabei wird die Frage vernachlässigt, inwieweit Werte sozial bedingt sind. Außerdem werden allgemeine Werteforderungen zu Leerformeln (s. unten), mit denen jeder jedes verbinden kann. Wenn Freiheit und Gleichheit z. B. programmatisch durch die klassenlose Gesellschaft bestimmt werden und die klassenlose Gesellschaft durch die Abschaffung des Privateigentums, so sind — unabhängig von der Richtigkeit dieser Aussage — eine ganze Reihe anderer Bestimmungen dieser Grundwerte ausgeschlossen, diese also relativ präzise. In den meisten westdeutschen Programmen seit 1945 findet man keine solche Präzisierung. Man ist dann gezwungen, die abstrakten Werte durch das Mosaik einzelner Forderungen genau zu bestimmen. Das wird oft keine sehr klaren Bilder ergeben und schwer auf Formeln zu bringen sein.

Werte haben auch Forderungscharakter, sie sind aber Forderungen auf einem hohen Abstraktionsniveau. Deshalb werden sie hier analytisch getrennt von einzelnen konkreten „Forderungen“ (wie sie weiter unten behandelt werden). Eine einzelne konkrete Forderung berührt oft mehrere Werte.

### *Realanalyse*

Realanalysen spielen in den westdeutschen Parteiprogrammen nach 1945 eine völlig untergeordnete Rolle. Historisch gesehen sind sie die Domäne der sozialistischen Parteien. Heute könnte die Forderung nach Realanalyse mit dem Anspruch auf Rationalität und mit den Möglichkeiten der Sozialwissenschaften be-

gründet werden. Von den allgemeinen Werten kann man nur dann zu konkreten Forderungen gelangen, wenn man vorher geprüft hat, wie weit die allgemeinen Werte in der Realität verwirklicht sind. Macht man überhaupt keine Realanalyse, dann ist die Formulierung der einzelnen Forderungen irrational. In der Regel stellt man aber eine Realanalyse an (wie primitiv und wie wenig analytisch sie auch immer sein mag), nur: man schreibt sie nicht ins Programm. Heute kann man von keiner Partei in der Bundesrepublik (außer sozialistischen Gruppierungen links von der SPD) eine zusammenhängende, im Programm niedergelegte Realanalyse erwarten. Das Godesberger Programm der SPD (1959) brach — gegen den Widerstand innerparteilicher Opponenten — erstmals mit der Tradition dieser Partei, im Grundsatzprogramm ihre Gesellschaftsanalyse niederzulegen.

Heute finden sich in den programmatischen Äußerungen der Parteien sehr verstreute Sätze, die Aussagen über die Wirklichkeit treffen (Ist-Sätze). Nimmt man sie zusammen, hat man allerdings noch keine zusammenhängende Realanalyse der Partei.

Eine Realanalyse in einem Parteiprogramm ist natürlich kein Handbuch der Sozialwissenschaften. Es muß eine konzentrierte Analyse sein, die sich auf wenige Strukturen und Prozesse bezieht, die nach Ansicht der Partei grundlegend sind und die im Lichte der von der Partei vertretenen Werte analysiert werden. Diese Analyse muß also kritisch (mit genannten Werten messend) und nicht bloß die Wirklichkeit abbildend sein. Ihre Ist-Aussagen lassen sich einer empirischen Überprüfung unterwerfen.

Man wird nicht fordern können, daß jedes Programm den Abriß einer Gesellschaftsanalyse zu liefern hat (Aktions- oder Wahlprogramme werden es nur sehr fragmentarisch tun können), Grundsatzprogramme sollten es aber immer. Es genügt auch nicht, daß Parteivertreter bei dieser oder jener Gelegenheit Ansätze zu einer Realanalyse entwickeln (z. B. in Parteitagsreferaten und -diskussionen), der Wähler muß die authentische, geraffte Realanalyse der Partei, die sie als ganze verantwortet, im Programm auffinden können. Warum gab es eine zusammenhängende Realanalyse der beschriebenen Art in den bürgerlichen Parteien nie und warum ist sie auch bei einigen ehemals sozialistischen Parteien (z. B. der SPD) aufgegeben worden? Dafür gibt es einige Erklärungen:

1. Die Grundstrukturen der Gesellschaft und die darin verwirklichten Werte werden für gut gehalten. Die allgemeinen Werte, die eine Partei anstrebt, hält sie für realisiert mit Vorbehalt der Forderungen, die sie in ihrem Programm nennt (und möglicherweise noch einiger anderer, die sie aus taktischen Gründen nicht nennt).

2. Ein Merkmal von „Allerweltparteien“ ist, daß sie ihren sozialen Standort nicht festlegen, sondern „für alle“ offen sein wollen: Bei einer Gesellschaftsanalyse laufen sie Gefahr, einige Interessen zu verletzen.

3. Das Abgehen von geschlossenen Ideensystemen macht eine zusammenhängende Realanalyse, die auf einige Grundstrukturen abstellt, schwieriger (wenngleich keineswegs unmöglich).

4. Ehemals sozialistische Parteien vermeiden — bewußt oder unbewußt — wohl auch deshalb Gesellschaftsanalysen, weil sie wahrscheinlich kritischer ausfallen, als es dann in den Forderungen zum Ausdruck gebracht würde.

5. In einigen ehemals sozialistischen Parteien ist kritische Gesellschaftsanalyse „verlernt“ worden.

Das Fehlen der Realanalyse nimmt aus den Parteiprogrammen ein notwendiges logisches Zwischenstück zwischen den Werten und den Forderungen heraus. Auch der Hinweis, daß die Parteien die Wirklichkeit, soweit sie keine Forderungen an sie richten, für gut halten, kann für den rationalen Wähler nicht den Versuch der Parteien ersetzen zu demonstrieren, wie die angestrebten Werte (minus die Forderungen) in der Wirklichkeit realisiert sind. Es bleibt stets der Verdacht einer Ideologisierung einer noch sehr unzulänglichen Welt mit „hohen“, allseits geschätzten Werten.

### *Forderungen*

Die Forderungen sollen sich — logisch betrachtet — aus einem Vergleich von Werten und der Realität ergeben. Radikalere Parteien stellen eine größere Diskrepanz zwischen Werten und Realität fest und stellen weitgehendere Forderungen; konservativere Parteien ermitteln eine geringere Diskrepanz zwischen Sein und Sollen und erheben Forderungen geringerer Reichweite.

Wenn es im Programm präzisiert wurde, kann man einen Unterschied zwischen lang-, mittel- und kurzfristigen Forderungen machen. In der

Regel wird man solche Unterschiede erst im Vergleich zwischen Grundsatz- und Aktionsprogramm feststellen.

Ob expliziert oder nicht, diskutiert oder nicht, begründet oder nicht, wird die gedankliche Arbeit bei der Formulierung eines Programms diese drei Teile umfassen: Werte — Realanalyse — Forderungen. Dabei ist natürlich die Reihenfolge umkehrbar, z. B. kann die Betonung bestimmter Werte aus der Analyse der Wirklichkeit entstehen.

Was bisher als Methode beschrieben wurde, war positivistische Analyse, die zunächst einmal notwendig scheint, um sich über den Gegenstand zu vergewissern. Solche Analyse würde oberflächlich bleiben, wenn Programme nicht — auf dieser Grundlage — einer Kritik unterworfen würden — einer Kritik, die fragt, ob die angestrebten Werte die Selbstbestimmung des Menschen, seine Vernunft und die humane Gesellschaft wirklich anstreben, vor allem, ob die jeweils gegebene Konkretisierung der Werte dies tut. Die Kritik wird weiter fragen müssen, wie die Gesellschaft, in der wir leben, aussieht und wie weit sie vom Ideal entfernt ist, sie wird fragen, ob die Forderungen wirklich geeignet sind, die Kluft zwischen Werten und der Realität zu schließen.

Für diese kritischen Untersuchungen kann hier kein einheitlicher Bezugsrahmen vorgegeben werden. Dies ist ohne Frage der schwierigste und wichtigste Teil der Auseinandersetzung mit Parteiprogrammen.

### **2. Forderungen an Parteiprogramme**

Damit der Bürger sich an Parteiprogrammen orientieren und auf ihrer Grundlage entscheiden und kontrollieren kann, müssen Parteiprogramme einige Grundbedingungen erfüllen.

#### *a) Vermeidung von Leerformeln*

Individuen und soziale Gruppen, vor allem aber auch Parteien, drücken häufig das, was sie anstreben, in sehr inhaltsarmen oder überhaupt inhaltslosen Formeln aus. Ebenso bedienen sie sich bei der Beschreibung von Wirklichkeit „leerer“ Formeln, denen jeder Informationsgehalt fehlt und die wegen ihrer Inhaltsarmut an der Realität nicht zu überprüfen sind.

„Wie empirische Aussagen bestimmte denkbare Sachlagen ausschließen müssen, um über die Realität zu informieren, so müssen normative Aussagen den Spielraum des menschlichen Verhaltens durch das Verbot oder Gebot

bestimmter Verhaltensweisen einschränken. „Normative Sätze, die mit jeder beliebigen menschlichen Verhaltensweise vereinbar sind, können ebenso nur als Leerformeln angesehen werden wie deskriptive Sätze, die mit jedem beliebigen Sachverhalt übereinstimmen“ (Topitsch). Auch politische Ziele können so vage formuliert sein, daß man ihnen keinen oder nur sehr geringen (präskriptiven) Gehalt zuerkennen kann. Schließen aber Zielaussagen keine oder nur unwesentliche Sachlagen oder Verhaltensweisen aus, dann sind keine oder zu wenige ‚konträre Fälle‘ in Form von Mißerfolgen oder abweichendem Verhalten ausgeschlossen. Das bedeutet jedoch, daß diese Ziele jeglicher Kontrolle ihrer Realisierung entzogen sind.“<sup>28)</sup>

Politische Leerformeln sind keine Erfindungen moderner Parteien, es scheint aber deutlich, daß sie für die „Volksparteien“ eine verstärkte Bedeutung erhalten haben und von ihnen auch häufiger verwendet werden. Beispiele für Leerformeln sind nicht näher erläuterte Forderungen z. B. nach Freiheit, Frieden, Fortschritt, nach Berücksichtigung des Interesses der Gesamtheit, des Wohls des Ganzen oder des nationalen Interesses, nach gesunder Ordnung, Sicherheit in Freiheit oder Schutz und Förderung der Familie. Nicht jede abstrakt gehaltene, grundsätzliche Erklärung ist eine Leerformel, sondern nur die allgemeine Erklärung, die keine näheren Erläuterungen durch präzisere Beschreibungen oder Handlungsanweisungen erhält. Einige Beispiele lassen sich in aktuellen Parteiprogrammen leicht finden:

Sozialdemokratische Perspektiven (1968) S. 8: „Bevölkerungsexplosion und Wissenschaftsexplosion haben alles, aber auch alles in Bewegung gesetzt.“ Hier bleibt völlig im dunkeln, in welcher Richtung sich die Dinge so dramatisch verändert haben. Es folgt nur ein Beispiel zur speziellen Problematik der Kirchen (selbst die Kirchen ...). Da sich alles, aber auch alles unter irgendeinem Aspekt ständig verändert, bleibt die Aussage inhaltsleer. „Wollen wir nicht Frieden, Wohlstand und Fortschritt auch für uns selbst gefährden, müssen die Industrienationen in West und Ost alle verfügbaren menschlichen und wirtschaftlichen Kräfte für die Lösung dieser Aufgaben (z. B. Abwendung der Hungersnot in den Entwicklungsländern — d. Verf.) zur Verfügung

stellen.“ (S. 20 f.) Die entscheidende Frage, welche menschlichen und wirtschaftlichen Kräfte verfügbar sind oder gemacht werden sollen, bleibt unbeantwortet.

Berliner Programm der CDU (1968), Punkt 24: „... der Staat muß dem Mißbrauch gesellschaftlicher und politischer Macht wirksam entgegenreten und das gemeinsame Wohl fördern und schützen.“ Welches sind die Träger gesellschaftlicher und politischer Macht, worin liegt ein Mißbrauch ihrer Macht, wie soll „der Staat“ z. B. dem Mißbrauch politischer Macht entgegenreten, da der Staat doch selbst das wichtigste Instrument der politischen Macht-haber ist; was schließlich ist das „gemeinsame Wohl“? „Pressekonzentration darf nicht dazu führen, daß die Mannigfaltigkeit der politischen Auffassungen sich nicht mehr wirksam ausdrücken kann.“ (Punkt 32) Was heißt „Mannigfaltigkeit“, was „wirksam“? Ist der beschriebene Zustand schon erreicht? Was geschieht, wenn er erreicht wird? — Das Programm gibt keine Antwort.

Ziele des Fortschritts — Aktionsprogramm der FDP (1967): „Die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik muß freiheitlich, fortschrittlich, also liberal sein.“ (S. 5) Was heißt „freiheitlich“, was „fortschrittlich“, was „also“ und was „liberal“? „Darum kämpft die FDP gegen die ungerechtfertigte Einschränkung der Grundrechte im Rahmen der Notstandsgesetzgebung ...“ (S. 5) Welches aber sind die gerechtfertigten, welches die ungerechtfertigten Einschränkungen?

Solche Leerformeln erfüllen bestimmte Funktionen für die Parteien<sup>29)</sup>:

#### *Rechtfertigung (Legitimation) von Herrschaft*

Je inhaltsloser die Formeln, desto eher ist es für die Herrschenden möglich, Kontinuität des Handelns zu behaupten und desto schwieriger sind sie von den Beherrschten zu kontrollieren. Der Spielraum, den die Herrschenden logisch auf Grund der Leerformeln haben könnten, ist allerdings wesentlich größer als ihr tatsächlicher politischer Spielraum. Dieser wird durch Traditionen, Verhaltenserwartungen, Erklärungen und Festlegungen eingeengt, die in den Leerformeln nicht genannt sind.

*Symbolwert für Gruppe, Klasse, Gesellschaft usw.*

<sup>28)</sup> Heiner Flohr, Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Göttingen 1968, S. 71 f.

<sup>29)</sup> Gert Degenkolbe, Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17. Jg., 1965, Heft 2, S. 327 ff.

Für solche sozialen Einheiten sind Leerformeln Mittel der Integration gegenüber den Mitgliedern, sie schaffen Gruppenbewußtsein, Klassenbewußtsein etc. Sie dienen als Formeln eines ritualisierten Konsums, als Kampfpapieren, als Erkennungszeichen für Gleichgesinnte und zur Abgrenzung von Andersgesinnten. In einer „pluralistischen“ Gruppengesellschaft werden die gesamtgesellschaftlich relevanten Leerformeln notwendigerweise sehr inhaltsarm sein, weil alle gesellschaftlichen Interessen einigen Werten untergeordnet werden sollen. In den „Volksparteien“, als den Trägern des gesellschaftlichen Konsens, spielen denn auch Leerformeln eine große Rolle.

#### *Verschleierung von Zuständen, von bestehenden Konflikten und Meinungsgegensätzen*

Wegen ihrer Unbestimmtheit sind Leerformeln geeignet, einerseits Mißstände, Konflikte etc. zuzudecken, andererseits — wenn ein Gruppendruck zu stark wird — sich durch Berufung auf leerformelhafte positive Werte zum Vorkämpfer dieser Gruppe zu machen. Gerade die Partei, die in ihrem Programm keine Realanalyse vornimmt, kann mit Leerformeln die Wirklichkeit als gut ausgeben, bis eben auf die kleineren Änderungen, die man angeblich nur durch diese Partei zu erwarten hat. Schlechte Wirklichkeit kann in Leerformeln verschönt, Gegensätze können verbal überwunden werden.

#### *b) Aktionsprogramme sollen auf Grundsatzprogramme bezogen sein*

Wo eine Partei über ein Grundsatzprogramm verfügt, müssen ihre Aktionsprogramme daran gemessen werden. Konkretisieren sie tatsächlich die leitenden Ideen des Grundsatzprogramms? Tauchen wichtige Teile des Grundsatzprogramms gar nicht auf — und warum nicht (Aufgabe von Forderungen, Opportunismus, keine Verwirklichungschance etc.)? Werden Ziele des Grundsatzprogramms durch das Aktionsprogramm verletzt? <sup>30)</sup> Welche Schwerpunkte werden gesetzt?

Je weniger präzise und in sich zusammenhängend das Grundsatzprogramm, desto größer die Möglichkeit, Aktionsprogramme nach dem Muster von Versandhauskatalogen aufzustellen: für jeden etwas und nur am Profit, hier an der Stimmen-Maximierung, orientiert.

<sup>30)</sup> Ein Beispiel gibt Heiner Flohr, a. a. O., S. 88 f.

#### *c) Realistik der Ziele*

Die Forderung, die programmatischen Ziele sollten grundsätzlich realisierbar sein, ist leicht aufgestellt. Welches sind aber die Maßstäbe für diese Realistik? Kein Kriterium ist die Größe der Partei: Es ist völlig legitim auch für die kleinste Partei, weitreichende Ziele zu entwerfen, da sie ja hofft, so viele Wähler zu gewinnen, wie sie zu ihrer Realisierung braucht.

Für Ziele, soweit sie sich im Rahmen eines politischen Systems halten und — was meist der Fall ist — mit staatlichen finanziellen Leistungen verbunden sind, läßt sich ein detaillierter *Finanzplan* fordern, der sagt, wo die Mittel zur Erreichung der Ziele hergenommen werden sollen. Dabei braucht eine Partei sich keineswegs auf den Zuwachs des Staatshaushaltes zu beschränken, sondern kann z. B. eine andere als die bisherige Verteilung des Steueraufkommens, kann Steuererhöhungen, Verschuldung etc. fordern. Eine in Zahlen ausgedrückte Prioritätenliste kann eine größere Verbindlichkeit haben als verbale Erklärungen. Der Streit, ob bestimmte Forderungen „realistisch“ sind, wird auch auf der Grundlage solcher Finanzierungspläne weitergeführt.

Eine nicht nur propagandistisch gemeinte Beurteilung der Realistik von Zielen setzt ein Wissen über die Wirklichkeit voraus, das in notwendigem Umfang und Präzision gerade für die gesellschaftlichen und politischen Aspekte nicht vorhanden und nicht zu erwarten ist. Mit einer Einschränkung: Die empirisch-analytische Sozialwissenschaft kann an einer ausreichenden Zahl von Fällen Regelmäßigkeiten eines bestimmten sozialen Verhaltens feststellen und erklären und damit ermöglichen, daß solche Bedingungen auch dort geschaffen werden, wo sie noch nicht bestanden haben und wo ein bestimmtes soziales Verhalten erwünscht wird. Selbst dies ist nur eine Möglichkeit und ein Fernziel empirisch-analytischer Wissenschaft. Stumpf werden ihre Mittel, wenn es darum geht, ein angestrebtes soziales Verhalten oder soziale Strukturen zu beurteilen, die noch nicht oder noch nicht in einer ausreichend großen Zahl von Fällen unter gleichen oder ähnlichen Bedingungen realisiert waren. Dann wird ihren Bemühungen, an dem zu messen, was „empirisch“ bisher vorhanden war, immer eine konservative Tendenz innewohnen.

Wie soll die empirisch-analytische Wissenschaft z. B. die Forderung nach einem Räte-system beurteilen, da ein Räte-system bisher

unter der Bedingung einer hochindustrialisierten Gesellschaft und auf Dauer nicht verwirklicht wurde. Sie mißt den Entwurf an den heutigen Bedingungen mangelnder Politisierung, fortschreitender Arbeitsteilung etc., — Bedingungen aber, wie sie in der heutigen Industriegesellschaft mit einem ganz anderen gesellschaftlichen und politischen System bestehen. —

Jeder, der sich mit Parteiprogrammen befaßt, fällt nicht nur Urteile über „wünschbar“ und „nicht wünschbar“, sondern auch über „realisierbar“ und „nicht realisierbar“, wobei das Urteil über die Realistik der Ziele stark ge-

prägt wird vom konservativen oder progressiven Bewußtsein des einzelnen — um so stärker, je mehr sich die Entwürfe vom bisher Realisierten entfernen. Wo es darum geht, die Realistik von Programmen zu überprüfen, kann die empirisch-analytische Sozialwissenschaft nur bei vergleichsweise konservativen Zielen eine Hilfe sein. Werden „wissenschaftliche Autoritäten“ in die politische Diskussion eingeführt (was häufig geschieht), so sind sie kritisch auf ihre Werthaltungen und auf die Sicherheit ihrer Prognosen zu befragen — besonders kritisch deshalb, weil Wissenschaftler vielfach naiv als Vertreter „objektiver Wissenschaft“ gesehen werden.

#### IV. Kontrolle der Programmdurchführung: Das Verhältnis Programm — Praxis

Um die Parteien nicht in die Unverbindlichkeit des Versprechens zu entlassen, muß zumindest die Chance bestehen, ihr Handeln an den Zielen zu messen. Diese Kontrolle muß — wie jede Kontrolle — in zeitlich begrenztem Rahmen durchgeführt werden. Es liegt nahe, den Zeitraum einer Legislaturperiode zu wählen. Hat eine regierende oder mitregierende Partei ihre Forderungen durchgesetzt? Wenn nein — warum nicht (z. B. Widerstand der Koalitionsparteien, eigenes Verschulden, die Politik anderer Staaten etc.)? Wichtig ist, daß die Frage überhaupt gestellt wird (zumeist wissen die Wähler nicht mehr, was vor vier Jahren versprochen wurde) und daß die „Entschuldigungen“ für die Nichterfüllung von Programmpunkten geprüft und beurteilt werden.

Für eine radikal-gesellschaftsverändernde Partei umfaßt ein Aktionsprogramm zwar nur Teil- und Etappenziele; es tritt also zurück hinter der Bedeutung des Grundsatzprogramms, dennoch muß auch sie sich grundsätzlich dem Anspruch zeitlich begrenzter Erfolgskontrolle stellen.

Nicht nur für die Wähler ist die Wechselwirkung von Programm und Praxis ein zentrales Beurteilungskriterium, auch die Parteien müßten — im Interesse einer rationalen Politik — diese Beziehung ständig reflektieren. Historisch läßt sich sagen, daß es vor allem die Parteien der Linken waren, die die wechselseitige Kontrolle von Programm und Praxis wenig-

stens als Aufgabe gesehen haben<sup>31</sup>). Die Bedeutung des Programms als Gegenentwurf zu einer schlechten Wirklichkeit ist für die linken Parteien ungleich größer gewesen als für die konservativen Parteien. Auch der Anteil programmatischer Diskussion ist bei ihnen größer, sie nehmen Programme ernster, sie müssen das Handeln rechtfertigen durch Bezug auf programmatische Forderungen, ihre Programme sind nicht Reflexe des Handelns, sondern gehen ihm voraus.

In der Bundesrepublik ist solches Verhältnis zum Programm bei keiner Partei vorhanden. Forderungen danach, das Handeln der Parteien an Programmen zu orientieren, stoßen vielfach auf die Verdächtigung, „weltfremd“, „dogmatisch“, „ideologisch“ oder „theoretisch“ zu sein. Politiker rühmen sich und werden gerühmt, „Pragmatiker“ zu sein und „undogmatisch“ von Fall zu Fall zu entscheiden. Diesen „Pragmatikern“ ist zu sagen: auch sie haben Wertvorstellungen (jedes Handeln ist wertgeleitet), nur sie denken weniger darüber nach, bringen sie weniger in systematischen Zusammenhang mit anderen Entscheidungen (handeln also weniger rational) und geben weniger Gelegenheit zu einer Kritik ihres Handelns vor der Aktion (handeln also weniger demokratisch).

<sup>31</sup>) Für das Verhältnis von Programm und Praxis in der Geschichte der SPD vgl. Wolfgang Abendroth, *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Neuwied und Berlin 1967, S. 364 ff.

Programme sind nie endgültig (das wäre Dogmatismus), sie müssen verändert werden, z. B. auf Grund einer neuen Realanalyse oder von politischen Erfahrungen, die eine Partei gemacht hat. Das schließt aber keineswegs aus, daß programmatische Ziele oder auch Mittel zur Erreichung dieser Ziele über hundert oder zweihundert Jahre „richtig“ bleiben können, wie z. B. die Forderung nach einer Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft.

#### Zwischenbemerkung

Die Forderung nach rational aufgebauten und kontrollierbaren Programmen, wie sie in diesem Kapitel<sup>32)</sup> entwickelt wurde, erscheint — zumindest in der politischen Landschaft der Bundesrepublik — noch als Desiderat. Es ist

offensichtlich, daß die Parteien auf Grund unterschiedlicher sozialer Basis und historischer Entwicklung und — soweit sie „Volksparteien“ sind — auf Grund wichtiger Merkmale dieses Parteityps, sehr ungleiche Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Normen mitbringen (viele werden sagen, die Forderungen seien „unrealistisch“). Auch hierin läßt sich das Verhältnis von „Programm“ und „Praxis“ grundsätzlich auf zwei Wegen gestalten: Entweder man verändert die Wirklichkeit nach den als richtig erkannten und für realisierbar gehaltenen Forderungen oder man gibt die Wirklichkeit als gut aus oder hält ihr jedenfalls keine Norm mehr vor, auf die hin sie sich entwickeln soll. Ich halte den ersten Weg für richtig.

## V. Die Forderung nach dem kritischen und informierten Bürger

Die Forderung nach gesellschaftsanalytisch erziehbigen, in Werten und Forderungen präzisen und in sich zusammenhängenden Parteiprogrammen muß ergänzt werden durch das Postulat informierter und kritischer Bürger, die die inhaltlichen Aussagen der Parteien zum wesentlichen Teil ihrer politischen Entscheidungen machen.

Bezogen auf Wahlen ist allerdings zu fragen: Gibt es die programmorientierten, informierten Wähler? Von Zeit zu Zeit werden Meinungsbefragungen veröffentlicht, in denen ein repräsentativer Querschnitt von Bürgern nach den simpelsten Informationen gefragt wird (z. B.: Welche Parteien bilden die Regierung?, was bedeutet die Abkürzung „NATO“? etc.). Große Teile der Befragten geben häufig falsche Antworten. Ganz hoffnungslos wird es, wenn nach Inhalten von Parteiprogrammen gefragt wird: Die meisten Befragten sind außerstande, auch nur einige Stichworte aus Parteiprogrammen zu zitieren<sup>33)</sup>. Tatsächlich werden Parteien nicht auf Grund ihrer Parteiprogramme unterschieden, sondern auf Grund von „Images“ und von politischen Führern, die diesen Images entsprechen sollen. Images sind Leitbilder, in die zwar auch programmatisches einfließt (z. B. „mehr konservative Par-

tei“ oder „hilft den Armen“), aber in einer sehr diffusen Art. Sie werden vor allem aus Schlagworten, gefühlsmäßigen Einstellungen, sozialen Vorurteilen und Programmfetzen (z. B. „Wiedervereinigung“ oder — für die frühere SPD — „Sozialisierung“) gebildet. Solche Leitbilder sind schwer rational zu überprüfen. Zwar wandeln sie sich, aber kaum durch einen rationalen Vergleich mit den Programmen oder dem tatsächlichen politischen Verhalten der Parteien.

Die oft festgestellte Tatsache des „überfragten Wählers“ kann zu sehr verschiedenen Konsequenzen führen. Die autoritäre Konsequenz will dem Wähler, der sich als dumm erwiesen hat, Kompetenzen nehmen, um sie Führungsgruppen zu übertragen. Der autoritäre Staat z. B. Portugals erscheint als der diesem Wähler einzig angemessene Staat<sup>34)</sup>. Eine andere Konsequenz möchte Demokratie nicht aufgeben, versucht aber, den Sinn der Wahl umzudeuten. Diese ist dann nicht nur wenig inhaltlich bestimmt — sie soll es auch gar nicht sein. Das Gewähren oder Entziehen von Vertrauen, die „Anvertrauung“ von Ämtern tritt an die Stelle von sachlich-politischer Entscheidung<sup>35)</sup>. Als Realitätsbeschreibung in der Tendenz richtig, unterhöhlt solche Aussage die Demokratie, wenn damit dieser Zustand als richtig legitimiert werden soll.

<sup>32)</sup> Teilweise in Anlehnung an Heiner Flohr, a. a. O., und Wolf-Dieter Narr, a. a. O.

<sup>33)</sup> Blecha, Gmoser, Kienzl, Der durchleuchtete Wähler. Beiträge zur politischen Soziologie in Österreich, Wien 1964; Viggo Graf Blücher, Der Prozeß der Meinungsbildung — dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1961, Bielefeld 1962.

<sup>34)</sup> So etwa bei Winfried Martini, Das Ende aller Sicherheit, Stuttgart 1954.

<sup>35)</sup> Vgl. Dolf Sternberger, Grund und Abgrund der Macht. Kritik der Rechtmäßigkeit heutiger Regierungen, Frankfurt 1962.

Eine dritte Position hält geringe Information für eine gesellschaftlich bedingte und daher veränderbare Erscheinung (bedingt durch Klassenstruktur des Bildungswesens, Qualität und Reichweite der Massenmedien, Entpolitisierung durch Expertentum u. dgl.). Diese Position fragt nach den Voraussetzungen für die Überwindung mangelhafter Information, die — sobald man sich Klarheit verschafft hat — zu realisieren wären. Dabei ist selbstverständlich, daß der bloße Appell, sich zu informieren, überhaupt nichts bewirkt.

Wir haben einige Maßstäbe für rational gestaltete Programme und für die Kontrolle von Parteien auf der Grundlage von Programmen entwickelt. Es bleibt die Frage, ob es negative Sanktionsmittel gegenüber abweichendem Verhalten der Parteien gibt. Unmittelbar wirksame Sanktionsmöglichkeiten existieren nur an zwei Stellen. Zunächst in den Parteien selbst, wo die Parteiführungsgruppen von den Mitgliedern bzw. deren Delegierten gewählt und inhaltlich festgelegt werden könnten. Die Realanalyse zeigt allerdings, daß der Einfluß in den Parteien ganz überwiegend von oben nach unten führt<sup>36</sup>). Der andere Sanktionsträger ist die Wählerschaft. Wähler könnten bei abweichendem

Verhalten die Parteien mit Stimmenentzug bestrafen. Tatsächlich wird die Wahlentscheidung aber überwiegend von ganz anderen Gesichtspunkten als den hier entwickelten, mehr formalen Kriterien geleitet. Wenige Wähler werden sich mit einer logischen und inhaltlichen Analyse von Parteiprogrammen befaßt haben. Zum anderen ergab eine Meinungsbefragung von 1966, daß 70 % der Bevölkerung der Bundesrepublik davon überzeugt sind, daß Wahlversprechungen nicht eingehalten werden<sup>37</sup>); wenige werden sich finden, die daraus Konsequenzen ziehen. So bliebe allenfalls eine indirekte Kontrolle durch konkurrierende Parteien, Massenmedien und politische Bildung. Aber auch diese möglichen Kontrollen sind vielfach behindert: Sie machen die gleichen Fehler (konkurrierende Parteien), sind von Parteien kontrolliert (z. B. Rundfunkanstalten) oder sind noch zu wenig kritisch-aktualitätsbezogen (politische Bildung). Im ganzen haben sie die hier behandelten Gesichtspunkte wohl noch wenig beachtet. Daß diese mehr formalen Gesichtspunkte nur ein Teil der komplexen Wahlentscheidung sein können, die primär inhaltlich bestimmt sein sollte, versteht sich von selbst.

## VI. Rechts und links als politische Richtungsbegriffe

Gibt es eine Möglichkeit, die verschiedenartigsten Programmforderungen in ein Spektrum politischer Richtungen einzuordnen? Traditionell geschieht dies durch ein Spektrum, das mindestens die Begriffe rechts - mitte - links umfaßt. Es ist — vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg — häufig in Frage gestellt worden, ob denn die Begriffe links und rechts noch politische Tendenzen erfassen oder ob sie nicht überholt seien — bezeichnenderweise eine Frage, die von rechts kommt<sup>38</sup>). Dagegen ist nachgewiesen worden, daß die Begriffe links und rechts als politische Grundkategorien nach wie vor brauchbar sind<sup>39</sup>). Dazu ist es allerdings notwendig, daß man diese Begriffe nicht formal bestimmt (wie sie es z. B. zu

Beginn waren, als man damit die Sitzordnung im französischen Parlament bezeichnete), sondern daß man sich der Inhalte erinnert, die sie im Laufe der Geschichte angenommen haben.

Vereinfacht gesagt, gelten als rechts die politischen Kräfte, „die für autoritär-hierarchische Strukturen in Staat und Gesellschaft eintreten, als links jene, die für demokratische Strukturen“, vor allem für Gleichheit, kämpfen<sup>40</sup>). Falsch wäre die Annahme, rechts und links ständen nur für abstrakte Ideen. Die allgemeinen Ideen haben jeweils bestimmte, wenn auch historisch-unterschiedliche soziale Träger, und sie erhalten je verschiedene konkrete Ausgestaltung. So steht das Bürgertum in seinem Kampf gegen die Feudalaristokratie im 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ebenso links wie die Arbeiterschaft in

<sup>36</sup>) Vgl. dazu Bodo Zeuner, a. a. O.

<sup>37</sup>) Heiner Flohr, a. a. O., S. 167.

<sup>38</sup>) Vgl. auch Horst Krüger (Hrsg.), Was ist heute links? Thesen und Theorien zu einer politischen Position, München 1963, S. 7. Dies steht in Übereinstimmung mit der Betonung von Gemeinsamkeiten in einer Gesellschaft der Ungleichen durch die Rechte: vgl. Position 5 in der Übersicht.

<sup>39</sup>) Horst Krüger, a. a. O.; Reinhard Kühnl, Rechts und links als politische Grundkategorien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, XII. Jg., Nov. 1967, Heft 11, S. 1166 ff.; Olavi Borg, a. a. O.  
<sup>40</sup>) Reinhard Kühnl, a. a. O., S. 1167.

ihrem Kampf gegen das Bürgertum und die Reste der Feudalaristokratie im 19. und 20. Jahrhundert. Es handelt sich also bei den Linken immer um unterprivilegierte Schichten oder Klassen, die um Befreiung aus unwürdigen und irrationalen Abhängigkeiten und für das Ziel größerer Gleichheit kämpfen, und um Intellektuelle, die sich mit diesem Kampf identifizieren.

Als extreme Pole in einem Kontinuum werden in der folgenden Übersicht einige typische rechte bzw. linke Positionen eingetragen. Zwischen diesen Polen gibt es eine Reihe von Tendenzangaben (mitte, mitte-links etc.), die vor allem zur Beschreibung realer programmatischer Richtungen wichtig sind.

<i>rechts</i>	<i>links</i>
Hierarchie, Schichtung	Gleichheit, Solidarität
Autorität, Führung	reale Selbst- und Mitbestimmung der einzelnen in allen Bereichen
Gesellschaft der Ungleichen als gott- oder naturgegeben oder als — wegen Arbeitsteilung — funktional notwendig	Gesellschaft ist nach einem rationalen Entwurf planvoll veränderbar in Richtung auf eine Gesellschaft der Gleichen
Der Mensch ist von Natur aus „böse“ und „sündig“ (pessimistisches Menschenbild zur Rechtfertigung von Zwang)	Der Mensch ist von Natur aus „gut“ (optimistisches Menschenbild zur Rechtfertigung von Freiheit)
Gemeinsamkeit, Gemeinschaft etc. zur Verschleierung einer Gesellschaft der Ungleichen	Konflikt zur Aufdeckung und Veränderung einer Gesellschaft der Ungleichen
Gewalt ist notwendig; Differenzen über ihr Ausmaß: von der Behauptung, daß Gewalt zur Aufrechterhaltung von Ordnung unerlässlich sei, bis zur Verherrlichung der Gewalt im Nationalsozialismus	Gesellschaft der Gleichen soll und kann prinzipiell gewaltfrei sein; „emanzipatorische Gewalt“ zur Herstellung einer Gesellschaft der Gleichen findet unterschiedliche Bewertung

Mit den Begriffen rechts und links können die Tendenzen politischer Parteien ebenso charakterisiert werden wie die herrschenden Strukturen und Ideen gesamter politischer Systeme. In ganzen politischen Systemen, aber auch in Parteien gibt es häufig Mischungsverhältnisse von linken und rechten Strukturen und Ideen, obwohl gerade in politischen Gruppen die Konsistenz politischer Ideen im allgemeinen relativ groß sein wird. Schwierig wird die Einordnung auch dort, wo zwar Gleiches gewollt wird, aber mit unterschiedlichen Motiven und Perspektiven. Entwicklungshilfe zur Stabilisierung innerer Verhältnisse und zum Schutz vor Sozialismus oder Kommunismus ist rechts, Entwicklungshilfe aus internationaler Solidarität und als Hilfe zur Selbstbefreiung der Menschen in den unterentwickelten Staaten ist links.

Kommunistische Systeme werden im Westen häufig als reaktionär bezeichnet — dies soll u. a. die Untauglichkeit der Links-Rechts-Begriffe demonstrieren. Mit Begriffen, wie wir sie bestimmt haben, kommt man zum Ergebnis, daß kommunistische Systeme in Teilen links, in anderen Teilen rechts sind. Links ist z. B. die Abschaffung des Privateigentums an Produktionsmitteln, die Chancen wirtschaftlicher Gleichheit eröffnet, wie sie in kapitalistischen Staaten nicht bestehen. Rechts wäre das System bürokratischer, autoritärer Herrschaft zu nennen, das von links kritisiert wird, wenn man z. B. die Selbstverwaltung aller Wirtschaftsproduzenten fordert.

In der politischen Sprache der Bundesrepublik sind heute die Begriffe „radikal“ und „gemäßigt“ stärker verbreitet als die von „links“ und „rechts“ (radikal und gemäßigt als eigenständige Begriffe, nicht in Zusammenhang mit rechts und links, z. B. als gemäßigt links oder radikal rechts, wo sie sinnvoll sind). Das ist ein Teil der oben bereits angesprochenen Formalisierung von Politik. Als „radikal“ werden linke und rechte Kräfte bezeichnet; Merkmale sind nicht der Inhalt ihrer Ideen, sondern die Entfernung zu den „staatstragenden“ Parteien, die sich als gemäßigt verstehen. Gemäßigt wird positiv, radikal negativ bewertet. Dabei werden Kommunismus und Faschismus gleichgesetzt (was in der gängigen Totalitarismustheorie vertieft wird).

Einige Ähnlichkeiten in den Methoden rechtfertigen in dieser Sicht die Gleichsetzung von Systemen, die in ihren Ideen absolut entgegengesetzt sind. In einer Gesellschaft, die

charakterisiert ist durch das Zurücktreten linken Gedankengutes, durch Antikommunismus und Versuche zur Bewältigung der faschistischen Vergangenheit, sollen die formalen Be-

griffe „radikal“ und „gemäßigt“ verdrängen oder bewußt die Meinung erzeugen, daß es in dieser Gesellschaft nicht mehr um links oder rechts gehe<sup>41)</sup>.

## VII. Die „Entideologisierung“: Begriff und Problematik

Die Diskussion und Gegenüberstellung einzelner Parteiprogramme ist in einigen westlichen Staaten häufig verdrängt durch die Diskussion der Frage, warum die Parteiprogramme keine relevanten Unterschiede mehr aufweisen. Unter den Schlagworten „Entideologisierung“ oder „Ende des Zeitalters der Ideologien“ wird einerseits die Verbreiterung des Konsenses (Bereichs der Ubereinstimmung), andererseits — und dies ist die Beschreibung des gleichen Vorgangs, nur mit einem wesentlich unschärferen Begriff — das Verschwinden oder die Chancenlosigkeit von Ideologien verstanden. Der hier verwendete Begriff der Ideologie ist der positivistische, unter dem ein mehr oder weniger geschlossenes System von Weltdeutungen und Handlungsanweisungen verstanden wird. In der wissenschaftlichen Entideologisierungsdiskussion wurde überwiegend an systematisierte, geschlossene Ideologien gedacht. Noch genauer gesagt, ging es fast immer um die Beschreibung eines Verfalls marxistisch-sozialistischer Programmatik in westlichen Staaten.

Eine Unbestimmtheit des Ideologiebegriffs ist charakteristisch für die Diskussion über das Ende der Ideologien: Die Ungenauigkeit in der wissenschaftlichen Diskussion bewirkte politisch, daß unter dem Schlagwort der „Entideologisierung“ eine Denunziation aller weitreichenden, auf wesentliche Veränderungen zielenden politischen Ideen möglich wurde; am Ende sogar der Pragmatismus von Politikern und Wählern als die den gesellschaftlichen Bedingungen einzig angemessene Haltung ausgegeben wurde. In der Bundesrepublik begrüßten Verfechter der „Entideologisierung“ wie z. B. Gaus, daß die Parteien Mitte der sechziger Jahre schon auf dem pragmatischen Kurs waren und kritisierten die Wäh-

ler, die noch ungeübt seien im Erkennen der Unterschiede „in Nuancen und in der Qualität der zur Wahl stehenden Personen“<sup>42)</sup>, und die Intellektuellen, die noch immer größere politische Entwürfe forderten und deshalb „politische Barbaren“ (ebenda) unterstützten (das sind solche, die sich um große politische Alternativen bemühen).

Die unkritische Übernahme der globalen Entideologisierungsthese in die öffentliche Diskussion und die übereilten praktischen Schlußfolgerungen wurden nicht nur durch die Ungenauigkeit der Begriffe, sondern auch durch eine mangelhafte empirische Überprüfung dieser These erleichtert. Durch das Reden von den westlichen Demokratien blieben die erheblichen Unterschiede in der programmatischen Entwicklung der Parteien einzelner Länder unberücksichtigt: Italien, Frankreich, Griechenland, Finnland beispielsweise hatten am Entideologisierungstrend wenig oder gar keinen Anteil<sup>43)</sup>. Darüber hinaus wurde versäumt zu betonen, daß der kurze Zeitraum, für den der Trend festgestellt wurde, eine langfristige Prognose („Ende der Ideologien“) problematisch machte — wenn man nicht der Wirklichkeit durch eine sich selbst erfüllende Prophetie nachhelfen wollte. Schließlich dürfte bei der Wirkungsgeschichte der globalen Entideologisierungsthese eine Rolle gespielt haben, daß ein größerer Teil der Wissenschaftler (und vor allem die, die in den ersten Jahren nach 1955 die Diskussion bestimmten) die „Entideologisierung“ positiv bewertet haben.<sup>44)</sup>

<sup>42)</sup> Günter Gaus, Bonn ohne Regierung? Kanzlerregiment und Opposition, München 1965, S. 20.

<sup>43)</sup> Für Italien ausführlich nachgewiesen bei Joseph LaPalombara, Decline of Ideology: A Dissent and an Interpretation, in: The American Political Science Review, Vol. LX, March 1966, No. 1, S. 5 ff.

<sup>44)</sup> Raymond Aron, Opium für Intellektuelle oder: Die Sucht nach Weltanschauung, Köln, Berlin 1957; ders., Societé industrielle, idéologies, philosophie, in: Preuves 1965; Edward Shils, The End of Ideology? In: Encounter, 5. Jg., Nov. 1955, S. 52 ff.; Seymour Martin Lipset, The Changing Class Structure and Contemporary European Politics, in:

<sup>41)</sup> In seiner jüngsten Veröffentlichung wendet Kühnl die Richtungsgriffe auf das deutsche politische System vor allem seit 1945 an. Dabei kommt er zu dem Urteil, daß es in der Bundesrepublik „im Grunde nur Rechtsparteien“ gibt (S. 23). Reinhard Kühnl, Deutschland zwischen Demokratie und Faschismus. Zur Problematik der bürgerlichen Gesellschaft seit 1918, München 1969.

Es ließe sich eine Übereinstimmung auch mit denen, die das Phänomen negativ bewerten<sup>45)</sup>, und mit denen, die empirische Relativierungen einführen<sup>46)</sup>, darin herstellen, daß seit den fünfziger Jahren in einer größeren Zahl westlicher Demokratien radikale politische Programme an Einfluß verloren haben oder überhaupt verschwunden sind. Stellt man eine Skala auf, so wären am Ende der weitestgehenden „Entideologisierung“ die USA und die Bundesrepublik Deutschland, am anderen Ende Frankreich und Italien zu finden.

In der wissenschaftlichen Erklärung des Vorgangs der „Entideologisierung“ lassen sich zeit- und länderspezifische Faktoren von solchen langfristiger sozialer Entwicklung unterscheiden. Zu den ersteren wären zu rechnen: Enttäuschung über, Furcht vor oder Haß auf Ideologien nach dem Stalinschen Kommunismus und dem Hitlerschen Faschismus. Des weiteren der Antikommunismus westlicher Staaten im Kalten Krieg, der allerdings nicht eindeutig gegen geschlossene Ideologien an sich gerichtet war, wie z. B. die Einbeziehung von Portugal und Spanien in die — mit der freiheitlich-demokratischen Idee begründete — westliche Verteidigungskonzeption oder die Etablierung eines faschistischen Regimes in Griechenland 1967 zeigen. Als ein weiterer Faktor für die „Entideologisierung“ wäre die „ideologische Erschöpfung“ der Menschen in den posttotalitären Jahrzehnten nach 1945 zu nennen. Hinsichtlich der landesspezifischen Erklärung einer „Entideologisierung“ sei für die Bundesrepublik nur folgendes aufgeführt: Die Überschneidung der sozialen Trennungslinie (Arbeiter — andere Gesellschaftsklassen) mit der konfessionellen Trennungslinie (katholisch—evangelisch bzw. „praktizierend“— „nicht praktizierend“), die eine antiklerikale SPD bei praktizierenden katholischen Arbeitern kaum wählbar machte.

---

Stephen R. Graubard (Hrsg.), *A New Europe?* Boston 1964, S. 337 ff.; ders., *The End of Ideology?* XIII. Kapitel in: Seymour Martin Lipset, *Political Man*, London 1966 (Mercury Books), S. 403 ff.; Daniel Bell, *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, veränderte 2. Aufl., New York 1965.

<sup>45)</sup> Z. B. Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, a. a. O.; Wolfgang Abendroth, *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, a. a. O.; Herbert Marcuse, *Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft*, Neuwied und Berlin 1968<sup>2</sup>; Wolfram Burisch, *Ideologie und Sachzwang. Die Entideologisierungsthese in neueren Gesellschaftstheorien*, Tübingen 1968<sup>2</sup>.

<sup>46)</sup> Vgl. Joseph LaPalombara, a. a. O.

*Soziales Bewußtsein*, das heißt die Anschauung sozialer Verhältnisse und ihre Bewertung, ist stark, aber nicht absolut bestimmt durch die gesellschaftlichen Bedingungen. Das soziale Bewußtsein wirkt auch auf die Verhältnisse zurück und verändert sie. Politisches Bewußtsein ist abhängig vom sozialen Bewußtsein und den sozialen Faktoren, aber es verändert auch beide. Fragt man also nach Erklärungen für die Veränderung von Parteiprogrammen, muß man auf die Veränderungen im sozialen Bewußtsein und in der Sozialstruktur zurückgehen.

*Klasse* ist eine analytische Kategorie, mit der Soziologen seit Marx die Sozialstruktur erfassen<sup>47)</sup>. „Klassen‘ sind aus bestimmten Strukturbedingungen hervorgehende Interessengruppierungen, die als solche in soziale Konflikte eingreifen und zum Wandel sozialer Strukturen beitragen.“<sup>48)</sup> Bei Marx bestimmt das Eigentum an Produktionsmitteln bzw. das Ausgeschlossensein vom Eigentum an diesen Produktionsmitteln die Entstehung der Klassen der Bourgeoisie und des Proletariats. Dieser Klassenkonflikt sollte sich polarisieren, die Mittelschicht zwischen den beiden Hauptklassen aufgerieben werden, die Ungleichheit der Lebensbedingungen wachsen, am Ende der revolutionäre Sieg des Proletariats die Gesellschaft der Gleichen herbeiführen. Organisationen der Arbeiterklasse und sozialistische Programme waren Mittel zur Bildung des Klassenbewußtseins und Instrumente des Kampfes gegen die Bourgeoisie.

Die westlichen Gesellschaften haben sich nicht in Richtung dieser Polarisierung entwickelt, das Klassenbewußtsein ist in vielen westlichen Gesellschaften nach 1945 schwächer geworden, die sozialistische Programmatik hat an Boden verloren. Welche Gründe gibt es dafür?

Die *Mittelschicht*, die in der Marxschen Analyse aus Handwerkern, kleinen Produzenten, Kleinbauern und freiberuflich Tätigen bestand, hat sich — ohne ganz aufgerieben zu werden — tatsächlich verringert. Es ist aber eine neue Gesellschaftsschicht entstanden, die in der zweigeteilten Gesellschaftsstruktur nicht vorgesehen war: Die neue Mittelschicht, zusammengesetzt aus Industrie- und Ver-

---

<sup>47)</sup> Zur Diskussion der Begriffe Klasse und Schicht vgl. Ralf Dahrendorf, *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Stuttgart 1957, und Bruno Seidel, Siegfried Jenkner (Hrsg.), *Klassenbildung und Sozialschichtung*, Darmstadt 1968.

<sup>48)</sup> Ralf Dahrendorf, a. a. O., S. IX.

bandsmanagern, Büroangestellten, Beamten, Technikern, Wissenschaftlern und vielen anderen im Dienstleistungssektor Beschäftigten. Diese Schicht ist nicht so absolut von Herrschaftsgewalt, höherem Einkommen und vor allem Prestige ausgeschlossen, wie es die Arbeiterklasse im 19. Jahrhundert war und heute noch ist. Diese Schicht bestimmt ihren Platz in der Gesellschaft zwischen einem „oben“ und einem „unten“, wobei sie dazu tendiert, den Herrschaftscharakter der Gesellschaft zu verdrängen. Ihr wichtigster Maßstab ist das *Sozialprestige*, das durch Berufszugehörigkeit, Einkommen, Konsumverhalten, Lebensstil und Bildung bestimmt wird.

„Eine Schichtung nach gesellschaftlichem Ansehen verändert das Klassensystem im Sinne von Marx in zweifacher Hinsicht ganz entscheidend: Erstens schiebt sich eine Reihe von Statusgruppen zwischen die beiden großen Klassen, wodurch die Kluft zwischen den extremen Polen der Klassenstruktur überbrückt wird. Zweitens wird damit eine völlig anders geartete Auffassung von gesellschaftlicher Schichtung nahegelegt, derzufolge sie als ein Kontinuum mehr oder weniger klar definierter Status-Positionen erscheint, die nicht einfach nur durch Besitz, sondern durch die verschiedensten Faktoren bestimmt sind. Die Herausbildung großer gesellschaftlicher Klassen und grundsätzlicher Klassenkonflikte sind damit unvereinbar. Die Beziehungen zwischen den Statusgruppen auf verschiedenen Ebenen sind durch Wettbewerb und Nacheifern gekennzeichnet, nicht durch Konflikt. Seit die Mittelklassen sowohl der Zahl als auch dem Anteil an der Gesamtbevölkerung nach zugenommen haben, hat das Verständnis der Gesellschaftsstruktur als Kontinuum von Prestigegruppen (bzw. Statusgruppen) erheblichen Einfluß auf das gesellschaftliche Denken genommen. Nach dieser Ansicht gibt es keinen scharfen Bruch und somit keine eindeutigen Konfliktsituationen zwischen den Hauptgruppen der Gesellschaft. Die Ausbreitung solcher Ideen hat dazu beigetragen, dem Anwachsen des Klassenbewußtseins Einhalt zu gebieten.“<sup>49)</sup> Zumal, wäre hier anzuschließen, wenn man berücksichtigt, daß diese neue Mittelschicht im sogenannten sekundären Sozialisationsbereich (Schulen, Hochschulen) und im Meinungsbildungsbereich (Massenmedien, Öffentlichkeitsarbeit von Organisationen) dominiert. Diese Schicht vertritt nicht die Gleich-

heitsziele der Arbeiterschaft, im Gegenteil: Die Interessenorganisationen dieser Schicht bemühen sich, die Einkommensunterschiede zwischen Angestellten und Arbeitern zu halten oder noch auszudehnen. Diese Schicht ist so groß, daß rechte und linke Parteien um sie werben und sich dabei zumindest teilweise ihrer Ideologie anpassen.

Als ein wichtiger Faktor zur Mäßigung des Klassenbewußtseins wird die *soziale Mobilität*, vor allem die Chance zu sozialen Aufstiegsbewegungen, gesehen. Die zunehmenden Bildungsmöglichkeiten schafften Chancen, von unteren in höhere Klassen zu wechseln; damit würde die strikte Trennung und Gegensätzlichkeit der Klassen aufgehoben. Abgesehen davon, daß die westeuropäischen Gesellschaften heute noch weit entfernt sind von einer faktischen Gleichheit der Bildungschancen, ist auch das Ausmaß der individuellen Aufstiege höchst zweifelhaft. Selbst wenn man die Aufstiege in neu geschaffene Mittelschichtenberufe berücksichtigt, finden Aufstiegsbewegungen innerhalb einer Generation ganz selten von ganz unten bis ganz oben statt; häufiger sind die Wechsel von einer unteren zu einer nächsthöheren Schicht (z. B. obere Unterschicht zur unteren Mittelschicht) und umgekehrt. Die wirklichen Führungspositionen sind nicht sehr zahlreich und von unten sehr schwer zu erreichen. Die meisten Menschen verlassen die Schicht, in die sie durch die Eltern gestellt sind, weder nach unten noch nach oben. Wichtiger als die tatsächliche Mobilität ist aber das Bild, das eine Gesellschaft von der möglichen Mobilität hat. Wird eine Gesellschaft in einem Parteiprogramm als offen dargestellt, wird die Position nur als durch Leistung vermittelt gesehen, werden Klassenschranken als zwar historisch überliefert, aber von jedem einzelnen — bei entsprechender Willensanstrengung — als überwindbar angesehen, dann spielt die tatsächliche Mobilität nur eine untergeordnete Rolle.

Kritisch ist gegen die These von der Aufweichung des Klassenbewußtseins durch soziale Mobilität folgender Einwand vorzubringen: „...die Arbeiterklasse würde bei einer hohen Mobilität zu einem Sammelbecken für diejenigen werden, welche trotz der ihnen gebotenen Chancen den Aufstieg nicht geschafft haben, und für jene, die infolge persönlichen Mißgeschicks aus höheren sozialen Schichten abgestiegen sind. Von einer solchen Klasse, die aus teils erbitterten und teils frustrierten Individuen bestände, könnte man erwarten, daß sie

<sup>49)</sup> T. B. Bottomore, Die sozialen Klassen in der modernen Gesellschaft, München 1967, S. 29 f.

sich sehr stark von dem übrigen Teil der Gesellschaft unterschiede und mit ihm in dauern dem Konflikt lebte.“<sup>50)</sup>

Die Propagierung der sozialen Mobilität und die Konzentration auf dieses Mittel zur sozialen Besserstellung schwächen die Unterstützung für eine egalitäre Gesellschaftsauffassung und tragen dazu bei, Angehörige der unteren Klasse von kollektiven Aktionen abzubringen: Denn Mobilität ist vor allem Aufgabe und Leistung des vereinzelt, mit anderen in Konkurrenz stehenden Individuums. Die politischen Konsequenzen liegen auf der Hand: Reprivatisierung, Entpolitisierung, Distanz zu kollektiven und egalitären Programmen. Hinzufügen muß man, daß das Konzept der individuellen Mobilität in der Arbeiterklasse noch nicht so weit verbreitet ist wie in der Mittelschicht, ihre „Entideologisierung“ hat überwiegend andere Gründe.

Mit am wichtigsten ist der allgemeine Anstieg des Lebensstandards, an dem auch die Arbeiterklasse partizipierte. Die Realeinkommen sind gestiegen; ein Sozialleistungssystem milderte die materiellen Folgen von Krankheit, Unfall und Alter; Arbeitszeitverkürzungen erweiterten die Freizeit, Vollbeschäftigungspolitik reduzierte die Arbeitslosigkeit. Man muß allerdings auch die Bedingungen sehen, unter denen viele der höheren Arbeitereinkommen zustande kommen. Dazu gehört z. B. auch die Mitarbeit der Frau und während einiger Zeit auch der Kinder (wobei die Arbeit der Frau kaum emanzipatorische Bedeutung hat: Wegen der Primitivität der Arbeiten aufgrund einer zumeist fehlenden oder mangelhaften Berufsausbildung und wegen der Belastung durch die größere Familie und die schlechtere Ausstattung des Haushalts)<sup>51)</sup>.

Von politischer Bedeutung ist die Orientierung der Arbeiter an Konsum und Freizeit. Hier läßt sich, da vielfach gleiche Waren wie von den Mitgliedern anderer Schichten gekauft werden, die Illusion der Gleichheit entwickeln und propagandistisch unterstützen. Das Fortbestehen einer radikalen Ungleichheit der Vermögen und die Existenz von Armut auch in den modernen Industriegesellschaften (Rentner, Menschen in Gebieten, die von der Industrialisierung kaum oder gar nicht erfaßt wer-

den, Neger in den USA etc.)<sup>52)</sup> haben die Dominanz dieser individualisierten, entpolitisierten und durch Werbung beeinflussten Konsumwelt nicht berühren können.

Untersuchungen des Arbeiterbewußtseins<sup>53)</sup> zeigen, daß die Arbeiter trotz Konsum, Freizeit und individueller Aufstiegsorientierung ihr Klassenbewußtsein nicht verloren haben, d. h. die Gesellschaft in ein oben und unten eingeteilt sehen, und auch politisch in weitem Umfang nach wie vor die Parteien der Arbeiterbewegung wählen. Lipset weist darauf hin, daß in Westeuropa nach 1945 außer der KPD keine Massenpartei der Linken in wesentlichem Umfang Stimmen an rechte Parteien verloren habe oder gar verschwunden sei<sup>54)</sup>. Was sich geändert hat, ist der Grad an Politisierung, das Maß revolutionären Engagements, das kämpferische Eintreten für eine neue, bessere Gesellschaft; Resignation und Rückzug ins Private scheinen die vorherrschenden Einstellungen zu sein. Diejenigen, die der „Entideologisierung“ positiv gegenüberstehen, sehen im Rückgang revolutionären Bewußtseins einen Beitrag zum Funktionieren westlicher Demokratien. Jene, die eine sozialistische Gesellschaft anstreben, sehen die Notwendigkeit, gegen die moderne Werbungsindustrie und gegen die politischen Verschleiertechniken in den Menschen neue Bedürfnisse zu wecken (z. B. das auf größtmögliche Selbst- und Mitbestimmung), da Hunger und schiere Armut als im 19. Jahrhundert ausreichende Gründe, sich für die Schaffung einer neuen Gesellschaft einzusetzen, heute keine dominierenden gesellschaftlichen Phänomene mehr sind<sup>55)</sup>.

Ein weiterer Faktor, der zur Milderung des Klassenbewußtseins und zur Entschärfung der Klassenkämpfe beigetragen hat, wird in der Institutionalisierung der Arbeitskämpfe gesehen. Tarifverhandlungen, Schlichtungswesen, gemeinsame Verhandlungen mit Regierungsvertretern über gesamtwirtschaftliche Fragen hätten die gegenseitige Akzeptierung und die Ausbildung von Regeln der Auseinandersetzung gefördert. Damit sei der Konflikt stabili-

<sup>52)</sup> Vgl. dazu Wolfgang Müller, Armut in der Wohlstandsgesellschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, XIV. Jg., Februar 1969, Heft 2, S. 164 ff. (mit vielen Literaturhinweisen).

<sup>53)</sup> Zitiert und ausgewertet bei T. B. Bottomore, a. a. O.

<sup>54)</sup> Seymour Martin Lipset, The Changing Class Structure, a. a. O., S. 346.

<sup>55)</sup> Vgl. André Gorz, Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus, Frankfurt 1967.

<sup>50)</sup> T. B. Bottomore, a. a. O., S. 51 f.

<sup>51)</sup> Richard F. Hamilton, Einkommen und Klassenstruktur. Der Fall der Bundesrepublik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg., Juni 1968, Heft 2, S. 250 ff.

siert und gleichzeitig gemäßigt worden. Ob die Institutionalisierung an sich diese mäßigende Wirkung hat, dürfte davon abhängen, wie weitgehend die Ziele der Arbeiterorganisationen sind. Sind sie weniger weitgehend, so dürfte in der Institutionalisierung selbst schon ein Erfolg gesehen werden, sonst ist sie nur ein Mittel zur Erreichung weitreichender Ziele. Einige weitere Faktoren aus dem staatlichen und gesellschaftlichen Bereich, die zu einer „Entideologisierung“ beigetragen haben, sollen nur noch stichwortartig aufgegriffen werden: Ausbau des Staates zu einem Apparat der „Daseinsvorsorge“, Bemühung um eine Politik wirtschaftlichen Wachstums unter Wahrung der Vollbeschäftigung, Ausbau des Bildungssystems, Herausbildung von „Volksparteien“ unter der Bedingung parlamentarischer Demokratie bei allgemeinem Wahlrecht. Schließlich wird auch die Entwicklung einiger Wissenschaftsbereiche als eine Ursache für den Abbau umfassender Gesellschaftsentwürfe gesehen<sup>56)</sup>: der Sozialtechniker ersetze den Ideologen. Dabei wird die Richtungsfrage (links—rechts) heruntergespielt und der Konsens der Status-quo-Gesellschaft nicht kritisch in Frage gestellt.

Neomarxisten nennen z. T. gleiche Faktoren für die „Entideologisierung“. In ihrer Perspektive wird die „Entideologisierung“ aber nicht als ein selbsttätiger Prozeß oder als ein Prozeß verstanden, der auf dem gemeinsamen Willen aller beruht und dem gemeinsamen Nutzen aller dient; vielmehr wird auf die herrschenden Kräfte, die Steuerungs- und Manipulationsvorgänge sowie auf die Anpassungsbestrebungen hingewiesen.

In neomarxistischer Sicht wird die „Entideologisierung“ negativ bewertet. Die fortbestehende, allerdings in der Form teilweise gewandelte Ungerechtigkeit, Irrationalität und Unterdrückung in den westlichen Gesellschaftssystemen werden analysiert und Konzeptionen zu ihrer Überwindung entwickelt.

Auch diejenigen Wissenschaftler, die die „Entideologisierung“ positiv beurteilen und die nach ihrer politischen Orientierung zumeist Liberale sind, sehen die „Entideologisierung“ im Lichte ihrer Werte, die sich nach ihrer Meinung in den westlichen Industriegesellschaften zwar noch nicht vollkommen, aber doch weit-

gehend verwirklichen lassen. „Dieser Wandel im westlichen politischen Leben spiegelt die Tatsache wider, daß die fundamentalen politischen Probleme der industriellen Revolution gelöst worden sind: die Arbeiter haben industrielle und politische Bürgerrechte errungen; die Konservativen haben den Wohlfahrtsstaat akzeptiert; und die demokratische Linke hat erkannt, daß eine Vermehrung staatlicher Macht mehr Gefahren für die Freiheit als Lösungen für wirtschaftliche Probleme mit sich bringt.“<sup>57)</sup> Zwar wird z. B. die Fortdauer von Ungleichheiten in den westlichen Gesellschaften teilweise gesehen, aber der Kampf zwischen Kräften der Gleichheit und der Ungleichheit wird als diesen Gesellschaften immanent und die partielle Verstärkung sowohl der einen wie der anderen als möglich erachtet<sup>58)</sup>. Hier wird dann noch einmal der Konflikt zwischen verschiedenen Demokratiekonzepten sichtbar. Im einen Falle (Lipset u. a.) eine Reduktionstheorie von Demokratie, die Demokratie auf eine Konkurrenz von Eliten im staatlichen Bereich beschränkt, zwar abgestützt durch ein Minimum an Gleichheit im gesellschaftlichen Bereich, aber prinzipiell als realisiert definierbar, wenn ein breiter Konsens besteht (Stabilitätsbedingung), sowie Konkurrenz von Parteien und Wahlentscheidungen der Bürger möglich sind.

Auf der anderen Seite steht eine Demokratiekonzeption mit einem gesamtgesellschaftlichen Verwirklichungsanspruch. „Die fast während des ganzen 19. Jahrhunderts vorherrschende Auffassung von der Demokratie als Herrschaft durch das Volk sah in der Demokratie einen fortschreitenden Prozeß, in dessen Verlauf politische Rechte, die Macht, sozialpolitische Entscheidungen zu beeinflussen, nach und nach auf Bevölkerungsgruppen ausgedehnt werden, denen sie früher vorenthalten worden waren. Das bedeutet zweierlei: erstens, daß die Demokratie ursprünglich als Doktrin und politische Bewegung der unteren Gesellschaftsklassen gegen die Herrschaft der aristokratischen und reichen Klassen auftrat ...; und zweitens, daß man in ihr eine Entwicklung zu einem idealen Gesellschaftszustand sah, in dem sich die Menschen völlig selbst regieren würden — ein Zustand, der sich zwar nie gänzlich erreichen läßt, den die Demokraten jedoch erstreben sollten. Den meisten demo-

<sup>56)</sup> Robert E. Lane, *The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society*, in: *American Sociological Review*, Vol. 31, Oct. 1966, S. 649 ff.

<sup>57)</sup> Seymour Martin Lipset, *The End of Ideology?*, a. a. O., S. 406.

<sup>58)</sup> Seymour Martin Lipset, *The Changing Class Structure*, a. a. O., S. 359 f.

kratischen politischen Denkern des 19. Jahrhunderts wäre es nicht eingefallen, das allgemeine Wahlrecht, den Wettbewerb zwischen verschiedenen politischen Parteien und die Repräsentativverfassung, so brauchbar sie im Gegensatz zu den Einrichtungen anderer politischer Regierungsformen auch sein mögen, als letztes Ziel des demokratischen Fortschritts zu betrachten, über das man sich keinesfalls hinauswagen könne.“<sup>59)</sup>

Da in den westlichen Staaten historisch gesehen größere Beteiligungs- und Gleichheitsrechte nur durch den Druck unterprivilegierter Gruppen zu erzielen waren, würde das Fehlen solchen Druckes in stabilisierten Gesellschaften eine weitere Demokratisierung verhindern. Es stellt sich die Frage, wo in den westlichen Demokratien Konflikte angelegt sind, die Gesellschaftsprogramme provozieren könnten, durch die erneut Demokratisierungsschübe möglich werden. Es seien nur einige angedeutet.

Im politischen Bereich besteht ein Konflikt zwischen der Rolle des einzelnen, die er nach der demokratischen Theorie spielen sollte, und der, die er tatsächlich spielt. Das Maß an politischen Zielvorstellungen, Informationen, an wirklichen Beteiligungschancen, das ihm im System der in begrenzter Konkurrenz befindlichen Parteien und Verbände geblieben ist, entmutigt den einzelnen oder führt ihn zur Schaffung eines neuen politischen Bereichs außerhalb des Systems offizieller Institutionen. Das Ansteigen des Bildungsstandes, das Ernstnehmen demokratischer Forderungen und der Entfaltungsmöglichkeiten, die die Freizeit bieten, verschärfen den Konflikt zwischen den Rollen des mündigen Bürgers außerhalb des Betriebes und des „Untertans“ im Betrieb. Antriebe zur Forderung nach wirtschaftlicher Demokratie (Entscheidung der Produzenten über Art, Inhalt und Umfang der Produktion) sind in dieser Gesellschaft angelegt.

Ein Fundamentalkonflikt in den westlichen Gesellschaften liegt in dem, was G. K. Galbraith den Gegensatz von privatem Reichtum und öffentlicher Armut genannt hat. Der Man-

gel an öffentlichen Aufwendungen für grundlegende Bedürfnisse wie Kindererziehung, Bildung, Wohnungen, Verkehrsmittel, Stadt- und Raumplanung etc. stellt die Frage, ob es ausreicht, nur einige Posten im Haushalt zu verschieben, oder ob die zu geringen öffentlichen Mittel für diese grundlegenden Aufgaben ein struktureller Fehler privatkapitalistisch orientierter Gesellschaftssysteme sind.

Das sind nur — schlagwortartig — einige wichtige potentielle Konfliktstoffe in den westlichen Demokratien. In den Programmen der großen Parteien, wie sie heute angeboten werden, ist davon wenig die Rede. Aber die Programme werden sich ändern, wenn sich die sozialen Realitäten ändern, zu denen auch das Bewußtsein von den sozialen Gegebenheiten gehört.

Emnid hat in einer Repräsentativbefragung von 2500 Oberschülern, Abiturienten und Studenten im Alter von 17 bis 26 Jahren (abgeschlossen am 10. August 1968) bei der Frage, ob sie mit den derzeit bestehenden Parteien zufrieden seien oder sich weitere dazu wünschten, einen Anteil von 10 % ermittelt, die wünschten, weitere Parteien wählen zu können. Wie müßten die neuen Parteien aussehen? Nach den vorgegebenen Antwortalternativen (über deren Angemessenheit und Eindeutigkeit man gewiß streiten kann), entschieden sich fast die Hälfte der mit den bestehenden Parteien Unzufriedenen für eine Partei, die links von der SPD anzusiedeln wäre: 13 % für eine radikale demokratische Partei, 22 % für eine links von der SPD stehende Partei, 12 % für eine kommunistische Partei<sup>60)</sup>.

Vieles spricht dafür, daß neue radikaldemokratische und sozialistische Lösungsvorschläge nicht zuerst in Parteien diskutiert und in Parteiprogrammen auftauchen werden, sondern daß die Erörterung und teilweise Erprobung radikaler emanzipatorischer Gesellschaftsentwürfe aus dem institutionalisierten politischen Bereich der großen und auch der kleineren Parteien auf andere gesellschaftliche Organisationen und auf einzelne gesellschaftliche Bereiche (z. B. die Hochschulen) abgewandert ist.

<sup>59)</sup> T. B. Bottomore, *Elite und Gesellschaft. Eine Übersicht über die Entwicklung des Eliteproblems*, München 1966, S. 119 f.

<sup>60)</sup> Wolfgang Berkefeld, *Unterwegs nach links. Die intellektuelle Jugend, die Parteien und der Staat*, in: *Sonntagsblatt* vom 10. November 1968, S. 2.

# Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat

Zwanzig Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist deren unmittelbare „Vorgeschichte“ noch kaum erforscht<sup>1)</sup>. 1967 hat Alfred Grosser, offensichtlich etwas verwundert, registriert, daß die Periode von 1945 bis 1949 deutsche Historiker und Politologen als Forschungsprojekt „wenig zu reizen“ scheine<sup>2)</sup>. Bisher haben sich in der Hauptsache amerikanische bzw. deutsch-amerikanische Autoren (H. Zink, 1957; J. F. Golay, 1958; F. R. Willis, 1962; P. H. Merkl, 1963; J. Gimbel, 1969) mit der Entwicklung vom Auseinanderfallen der Viermächte-Verwaltung über die allmähliche Übergabe politischer und wirtschaftlicher Kompetenzen an (zentrale) deutsche Verwaltungsinstanzen bis hin zur Entscheidung über den Aufbau einer eigenen westdeutschen Staatlichkeit und der daraufhin erfolgten Einberufung des Parlamentarischen Rats beschäftigt<sup>3)</sup>.

Ähnlich unzureichend wie die Geschichte der ersten Nachkriegsepoche ist die des Parlamentarischen Rats untersucht<sup>4)</sup>. Die gleiche „Mi-

nusbilanz“ ist schließlich auch für die Adenauer-Forschung kennzeichnend<sup>5)</sup>. Ebenso fehlt trotz der Vorarbeiten von H. G. Wieck (1953, 1958), G. Schulz (1955), E. Deuerlein (1957), A. J. Heidenheimer (1960), L. Schwering (1963) und W. Berberich (1965) eine Darstellung über die Geschichte der CDU und CSU nach Ab-

## INHALT

- I. Die Wahl Adenauers zum Präsidenten des Rats
- II. Adenauers Amtsführung als Präsident
- III. Verhalten in Krisensituationen
- IV. Die politischen Zielsetzungen Adenauers
- V. Inwieweit hat Adenauer seine Vorstellungen durchsetzen können?
- VI. Die Rolle Adenauers

schluß ihrer „Gründerzeit“<sup>6)</sup>, also etwa seit Anfang 1946.

Für unser Thema sind aus den gedruckt vorliegenden Quellen — den Stenographischen Berichten über die Plenarsitzungen des Par-

<sup>1)</sup> Es handelt sich um die stark überarbeitete Fassung eines Referats, das am 16. Juni 1969 im Rahmen der ersten, von Prof. Dr. Hans Buchheim (Mainz) geleiteten Arbeitstagung der „Stiftung Konrad Adenauer-Haus“ in Rhöndorf gehalten worden ist (vgl. Friedrich Karl Fromme, Wie das Grundgesetz wirklich zustande kam, in: FAZ vom 24. Juni 1969, S. 2). — Für ergänzende Hinweise und Korrekturen ist der Verf. den anwesenden ehem. Mitgliedern des Parlamentarischen Rats — Staatssekretär a. D. Dr. Paul Binder, Staatssekretär Hubert Hermans, Vizepräsident des Berliner Abgeordnetenhauses Dr. Hans Reif, Bundesminister Dr. Carlo Schmid MdB und Staatssekretär a. D. Dr. Walter Strauß — dankbar, ebenso und in besonderem Maße Herrn Ministerialdirektor a. D. Hans Troßmann (Bonn), dem ehem. Sekretär des Parlamentarischen Rats und langjährigen Direktor beim Deutschen Bundestag (1949 bis 1970).

<sup>2)</sup> Die Bundesrepublik Deutschland (Veröffentlichung des Theodor Heuss Archivs), Tübingen 1967, S. 90.

<sup>3)</sup> Vgl. neuerdings Siegmund Rothstein, Gab es eine Alternative? Zur Vorgeschichte der Gründung der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 20 vom 17. Mai 1969, S. 1—62.

<sup>4)</sup> Die früheste Darstellung „Die Arbeit des Parlamentarischen Rates“ stammt von dem CDU-Abg. Walter Strauß, der an der Entstehung des Grundgesetzes maßgeblich beteiligt war. Er hat seinen

bereits 1950 publizierten Aufsatz (in: Polit. Jahrb. der CDU/CSU, 1. Jg., Frankfurt a. M., S. 157—173) 1966 erneut veröffentlicht, ohne Hinweis auf den früheren Druck (in: Neue Perspektiven aus Wirtschaft und Recht, Festschrift für Hans Schäffer zum 80. Geburtstag, Berlin 1966, S. 343—365). Es folgte die materialreiche, ungedruckt gebliebene Kölner jur. Diss. von Herbert Demmler, Die Entstehungsgeschichte des Bonner Grundgesetzes (1951). Erwähnung verdient der illustrierte Katalog einer Ausstellung, die das Bundesarchiv im Oktober 1969 im Bonner Bundeshaus veranstaltet hat: Das Werden der Bundesrepublik, Boppard 1969 (87 Seiten). Vgl. ferner (als Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 67/68, 1969): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1969. — Eine Darstellung über den Parlamentarischen Rat ist von Dr. Eberhard Pikart (Stuttgart) zu erwarten, dem ich für manche Hinweise dankbar bin.

<sup>5)</sup> Eine von Edgar Alexander, Adenauer und das neue Deutschland, Recklinghausen 1956, angekündigte zweibändige Biographie ist nicht erschienen, obwohl ein Teil des Manuskripts bereits gesetzt war.

<sup>6)</sup> So Leo Schwering, Frühgeschichte der Christlich-Demokratischen Union, Recklinghausen 1963, S. 184.

lamentarischen Rats<sup>7)</sup> und den Verhandlungen seines Hauptausschusses<sup>8)</sup> — und den ungedruckten Protokollen über die Beratungen der übrigen Fachausschüsse<sup>9)</sup> zahlreiche Einzelhinweise zu gewinnen. Das gleiche gilt für die Auswertung der zeitgenössischen Presse. Als wesentlich ergiebiger jedoch erwiesen sich private Niederschriften über einzelne Sitzungen des Ältestenrats, der CDU/CSU-Fraktion und der interfraktionellen Ausschüsse (Fünfer- und Siebenerausschuß), die erstmals benutzt werden konnten<sup>10)</sup>. Das gilt ferner für Materialien des Büros der Ministerpräsidenten und Akten des Parlamentarischen Rats, aber auch für die Nachlässe Hermann Brills (Leiter des Büros der Ministerpräsidenten in Wiesbaden) und Hermann Pünders (Oberdirektor der Frankfurter Zweizonenverwaltung), sämtlich im Bundesarchiv. Hinzu kommt der Nachlaß des CSU-Abgeordneten Josef Ferdinand Kleindinst im Stadtarchiv Augsburg<sup>11)</sup>. Wenig ergiebig ist die ohnehin sehr spärlich vorhandene Literatur<sup>12)</sup>. Adenauer hat im ersten Band seiner Memoiren dem Parlamentarischen

7) Bonn 1948/49, 273 Seiten, Neudruck Bonn 1969 (künftig zitiert: Sten. Berichte).

8) Bonn 1948/49, 791 Seiten (künftig zitiert: Verhandlungen des HA).

9) Den besten Überblick über die amtlichen Quellen zur Entstehung des Grundgesetzes vermittelt das Sammelwerk Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff. (in Lieferungen erschienen), S. 75—82. Es wäre der Mühe wert, zu untersuchen, inwieweit (Kurz-)Protokolle mancher Ausschüsse — und vielleicht auch die des Hauptausschusses — redigiert worden sind, u. a. deswegen, weil sie auch den Besatzungsmächten zuzugingen. Am 22. September 1948 hatte der Parlamentarische Rat den Beschluß des Geschäftsordnungsausschusses gebilligt, daß die Beratungen der Ausschüsse „schon aus technischen Gründen“ nicht im Wortlaut protokolliert werden sollten, um die „Unbefangenheit der Meinungsäußerung“ nicht zu behindern. Vgl. die Mitteilungen des Berichtstatters für die Geschäftsordnung, des CDU-Abg. de Chapeaurouge; 5. Sitzung, Sten. Bericht, S. 68.

10) Sie werden im folgenden ohne nähere Besitz- und Fundortangabe als „Privatbesitz“ zitiert. Kopien befinden sich im Besitz des Verfassers. Inzwischen hat sich herausgestellt, daß über alle Sitzungen der genannten Gremien protokollartige Aufzeichnungen angefertigt wurden.

11) An dieser Stelle möchte ich für die Hilfe bei der Benutzung der Materialien dem Bundesarchiv in Koblenz und dem Stadtarchiv Augsburg danken, ebenfalls Herrn Oberdirektor a. D. Dr. Hermann Pünder (Köln) für die Erlaubnis zur Benutzung seines „Nachlasses“, und Frau Martha Brill (Wiesbaden) für die Genehmigung zur Einsicht in den Nachlaß Hermann Brill. Mein Dank gilt ferner den Mitarbeitern der Bibliothek des Deutschen Bundestags in Bonn, wo sich die ungedruckten Protokolle der Sitzungen der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rats befinden.

Rat ein eigenes Kapitel gewidmet<sup>13)</sup>. Dessen größter Teil gilt allerdings, der ganzen Anlage dieses Werks entsprechend, den außenpolitischen Aspekten der Bonner Beratungen, also den Verhandlungen mit den drei Militärgouverneuren. Darüber waren wichtige Details bereits aus den Erinnerungen von Lucius D. Clay<sup>14)</sup> und aus der Biographie Adenauers von Paul Weymar<sup>15)</sup> bekannt.

Die Erschließung von Materialien der Mitglieder des Parlamentarischen Rats und des Kollegiums der Ministerpräsidenten sowie der ständigen Bonner Beobachter einzelner Länderregierungen hat noch kaum begonnen. Bezeichnenderweise gehörten, mit Ausnahme Adenauers, diejenigen Politiker der Nachkriegszeit, von denen Memoiren vorliegen — etwa F. v. Eckardt, F. Friedensburg, W. Hoegner, W. Kaisen, L. Kather, E. Lemmer, M. L. Lüders, R. Maier, H. Pünder, Th. Steltzer —, nicht dem Parlamentarischen Rat an. Hingegen enthalten autobiographische Aufzeichnungen der „Verfassungsväter“ Ludwig Bergsträsser, Theodor Heuss und Paul Löbe so gut wie gar keine Hinweise auf ihre Bonner Tätigkeit in den Jahren 1948 bis 1949. Um so willkommener waren Auskünfte von einigen ehemaligen Abgeordneten des Parlamentarischen Rats<sup>16)</sup>. Es würde sich lohnen, mit entsprechenden Befragungsaktionen gezielt fortzufahren. Eine spätere systematische Auswertung der noch zu erschließenden einschlägigen Quellen wird neue Einsichten und Detailkenntnisse vermitteln. Diese Tatsache entbindet indes die zeitgeschichtliche Forschung nicht von der Aufgabe, eine erste, wenn auch noch vorläufige Bilanz über eine inzwischen „historisch“ gewordene Entwicklung vorzulegen.

12) Die ausführlichste Übersicht bietet immer noch Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, dt. Ausgabe Stuttgart 1968<sup>2</sup> (amerikan. Ausg. 1963). Merkl hat allerdings nicht einmal die gedruckten Quellen (s. Anm. 7 und 8), geschweige denn die nichtgedruckten benutzt. Die ebenfalls ohne Heranziehung von Archivalien gearbeitete phil. Diss. von Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Frankfurter Studien zur Wissenschaft von der Politik, Bd. 5), Stuttgart 1969, ist bereits 1965 entstanden. Diese Untersuchung gilt der Einflußnahme von insgesamt sieben „Interessengruppen“ auf die Mitglieder des Parlamentarischen Rats.

13) Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965, S. 146 bis 176.

14) Entscheidung in Deutschland, dt. Ausgabe Frankfurt a. M. 1950.

15) Konrad Adenauer, Die autorisierte Biographie, München 1955.

16) S. Anm. 1.

## I. Die Wahl Adenauers zum Präsidenten des Rats

Die Antwort auf die Frage nach den Gründen für die von politischen Beobachtern allgemein erwartete Wahl <sup>17)</sup> Konrad Adenauers zum Präsidenten des Parlamentarischen Rats am 1. September 1948 scheint ebenso einfach wie einleuchtend zu sein: Adenauer (Jahrgang 1876) war — mit seinen 72 Jahren nach Adolph Schönfelder (Jahrgang 1875) der zweitälteste Abgeordnete — unter den 65 Delegierten wohl das bekannteste Mitglied jener Weimarer Politikergeneration, deren Angehörige vom nationalsozialistischen Regime aus ihren Ämtern entfernt worden waren <sup>18)</sup>. Das Durchschnittsalter der Mitglieder des Parlamentarischen Rats war aus naheliegenden Gründen relativ hoch: Es betrug 55,3 Jahre (CDU/CSU-Fraktion: 55,9; SPD: 53,5; FDP: 58,5; DP: 57; Zentrum: 56 und KPD: 50,7 Jahre).

Adenauer gehörte ferner einer der beiden großen, mit je 27 stimmberechtigten Abgeordneten gleichstarken Fraktionen der CDU/CSU bzw. SPD an <sup>19)</sup>, aus deren Reihen der Präsident gewählt werden mußte. Angesichts seiner früheren langjährigen Tätigkeit als Oberbürgermeister von Köln (1917—1933) und als Präsident des Preußischen Staatsrats (1921—1933) gab es keinen anderen Abgeordneten mit annähernd vergleichbarer „parlamentarischer“ Erfahrung. Hinzu kam, daß sich Adenauer bereits seit drei Jahren als Berufspolitiker betätigte. Er amtierte seit Februar 1946 als Vorsitzender des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone und seit Oktober 1946 als Vorsitzender der CDU-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen. Ferner gehörte er

seit Februar 1946 dem Zonenbeirat in Hamburg an <sup>20)</sup>.

Im Spätsommer 1948 besaß Adenauer eine unbestrittene Vorrangstellung innerhalb der CDU in der britischen Zone. Da noch keine überzonale Parteileitung existierte und Jakob Kaiser als politischer Konkurrent bereits ausgeschieden war, konzentrierte sich der parteiinterne Führungseinfluß bei den nordrhein-westfälischen CDU-Verbänden — und das hieß bei Adenauer. Er hatte seit dem Ausgang der ersten freien Wahlen in den Westzonen Anfang 1946 gegenüber der britischen Militärregierung und der deutschen Öffentlichkeit den Führungsanspruch seiner Partei präsentiert und kompromißlos das von Kurt Schumacher für die SPD beanspruchte politische Monopol abgelehnt <sup>21)</sup>. Eine vergleichbare Parteiposition wie Adenauer besaß kein anderes Mitglied des Parlamentarischen Rats, da der Vorsitzende der SPD nicht dem Gremium der „Verfassungsväter“ angehörte.

Die herausragende Stellung Adenauers mußte jedoch eher gegen seine Wahl zum Vorsitzenden des Parlamentarischen Rats sprechen; denn die Mehrzahl der Abgeordneten außerhalb der CDU/CSU-Fraktion dürfte einen weniger profilierten Präsidenten vorgezogen haben. Insofern kam es entscheidend auf die Stimmabgabe der 27 SPD-Abgeordneten an, die Adenauer in den voraufgegangenen zwei Jahren als ihren bedeutendsten politischen Gegenspieler kennengelernt hatten. (Umgekehrt ist es schwer vorstellbar, daß die von Adenauer geführte CDU/CSU-Fraktion etwa für eine Wahl des in der Öffentlichkeit bekanntesten westdeutschen

<sup>17)</sup> So die NZZ Nr. 1822 vom 2. September 1948. — In den Anmerkungen werden folgende Abkürzungen benutzt: NZ = Die Neue Zeitung (München); NZZ = Neue Zürcher Zeitung; SZ = Süddeutsche Zeitung (München).

<sup>18)</sup> Zum Thema Adenauer und die Weimarer Republik vgl. neuerdings die wichtige Studie von Hugo Stehkämper, Konrad Adenauer und das Reichskanzleramt während der Weimarer Zeit, in: Aus kölnischer und rheinischer Geschichte, Festgabe für Arnold Güttsches zum 65. Geb., hrsg. von Hans Blum, Köln 1969, S. 215—254.

<sup>19)</sup> Adenauer war übrigens der Auffassung, daß die CDU/CSU bei „größerer Einheitlichkeit“ beider Parteien in den drei Besatzungszonen ein Mandat mehr hätte erringen können. Die fehlende Geschlossenheit habe der SPD zu zwei zusätzlichen Sitzen verholfen. So auf einer Tagung der CDU/CSU-Führungsgremien am 8. Januar 1949, bei der Adenauer eine bedeutsame politische Ansprache hielt, aus der im folgenden noch verschiedentlich zitiert wird (nach einer Niederschrift aus Privatbesitz).

<sup>20)</sup> Für seine Wahl zum Präsidenten nennt Adenauer selbst zwei Gründe: seine frühere Tätigkeit als Präsident des Preußischen Staatsrats und seine Eigenschaft als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rats (vgl. Erinnerungen 1945—1953, S. 152). Die Fraktion war aber erst unmittelbar vor dem Zusammentritt des Rats gebildet worden. — Im „Handbuch des Landtages Nordrhein-Westfalen“, 1. Wahlperiode 1947 (Düsseldorf 1949, S. 255), findet sich unter Adenauers Personalangaben zu seiner kurzen Tätigkeit als Kölner Oberbürgermeister nach dem Kriege der Satz: „Am 6. Oktober 1945 von der britischen Militärregierung wegen Unfähigkeit entlassen.“ Der Zusatz „wegen Unfähigkeit“ fehlt in den späteren parlamentarischen Handbüchern.

<sup>21)</sup> Vgl. Gerhard Schulz, Die CDU, in: Parteien in der Bundesrepublik (Schriften des Inst. für polit. Wissenschaft, Bd. 6), Stuttgart 1955, S. 78; Arnold J. Heidenheimer, Adenauer and the CDU, The Hague 1960, S. 148.

Politikers, Schumacher<sup>22)</sup>, zum Präsidenten der verfassunggebenden Versammlung gestimmt hätte.)

Für das Votum der sozialdemokratischen Abgeordneten zugunsten des CDU-Politikers waren zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen schien das Alter ihres politischen Kontrahenten genügende Sicherheit dafür zu bieten, bei der künftigen Besetzung von Regierungsämtern mit Adenauer nicht mehr rechnen zu müssen. Zum anderen galt angesichts des zahlenmäßigen Gleichgewichts mit der CDU/CSU-Fraktion — das allerdings durch das Hinzutreten von drei der insgesamt fünf Berliner Abgeordneten (wenn auch ohne Stimmrecht) zugunsten der SPD verschoben war — und der dem Parlamentarischen Rat übertragenen Aufgabe ein anderes Amt als entschieden erstrebenswerter: der Vorsitz im Hauptausschuß als dem eigentlichen Arbeitsgremium. Für diesen Posten stand ein geeigneter Kandidat in der SPD-Fraktion bereit: der Tübinger Justizminister Karl Schmid. Auf dem „Ehrenplatz“ des Präsidenten glaubten vermutlich nicht wenige Sozialdemokraten, wie es ein ungenanntes Fraktionsmitglied umschrieben hat, den „unbequemen alten Nörgler“ Adenauer auf elegante Weise kaltgestellt zu haben<sup>23)</sup>. Bei vielen Sozialdemokraten, die den „alten Fuchs“<sup>24)</sup> zum ersten Male erlebten, bestand die Vorstellung, daß ihm „alles“ zuzutrauen sei.

Die klare Ämterteilung zwischen den beiden großen Fraktionen setzte auf der andern Seite voraus, daß die CDU/CSU-Abgeordneten, die soeben erst Adenauer zum Fraktionsvorsitzenden gewählt hatten, das Amt des Präsidenten für erstrebenswert hielten. Dabei dürfte die Überlegung eine Rolle gespielt haben, mit Adenauer nicht nur einen geeigneten Kandidaten präsentieren, sondern ihn mit dem neuen Amt zugleich von der Detailarbeit am Grundgesetz fernhalten bzw. davon entlasten zu können. Der CDU-Vorsitzende war kein Mann staatstheoretischer und verfassungsrechtlicher Erörterungen.

<sup>22)</sup> Über die durch Meinungsumfragen festgestellte unvergleichlich größere Popularität Schumachers gegenüber Adenauer im Jahre 1947 und auch noch im Oktober 1948 vgl. Lewis Edinger, Kurt Schumacher, dt. Ausgabe Köln 1967, S. 271; Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969, S. 349, Anm. 3.

<sup>23)</sup> Vgl. P. Weymar, Adenauer, S. 361.

<sup>24)</sup> Der Spiegel Nr. 36 vom 4. September 1948, S. 4.

Welche dieser Überlegungen in beiden Fraktionen auch immer den Ausschlag gegeben hat: das Ergebnis kam ungewollt den Intentionen des CDU-Vorsitzenden entgegen. Er setzte sich seinerseits dafür ein, daß einer der nur acht Vertreter der CSU, der bayerische Staatsminister Anton Pfeiffer, zum Vorsitzenden der CDU/CSU-Gesamtfraktion gewählt wurde<sup>25)</sup>. Das bedeutete für die CSU-Parlamentarier insofern ein Äquivalent, als sie im dreiköpfigen Präsidium des Parlamentarischen Rats nicht vertreten waren. Ob zwischen ihrer Zustimmung zur Wahl Adenauers als Präsident und der Wahl Pfeiffers ein Zusammenhang stand, ist noch offen. Pfeiffer war es, der am 1. September im Plenum namens seiner Fraktion den rheinischen Politiker als einzigen Kandidaten für das Amt des Ratspräsidenten nominierte. Dessen Wahl erfolgte einstimmig, bei Stimmenthaltung der beiden KPD-Vertreter<sup>26)</sup>.

Es liegt nahe anzunehmen, daß Adenauer seine Wahl von vornherein in Rechnung gestellt hat (und vielleicht mit vorbereitete, falls das überhaupt notwendig gewesen sein sollte). Diese Annahme stützt sich auf das Ergebnis einer Analyse des Verhaltens Adenauers in politischen Gremien während seines parteipolitischen Aufstiegs seit Anfang 1946. Es deckt sich genau mit dem Ergebnis, das die Erforschung der Rheinlandpolitik des Kölner Oberbürgermeisters zwischen 1918 und 1924 zutage gefördert hat<sup>27)</sup>: Adenauer hat konsequent durchgesetzt, in allen politisch relevanten Ausschüssen und Kommissionen, denen er angehörte, jeweils den Vorsitz übertragen zu bekommen und dann auch gegen Widerstände zu behalten. Die Drohung mit dem Rücktritt von einem Amt als legitimes politisches Druckmittel gehörte nicht zu seinem politischen Stil.

Angesichts des Kräfteverhältnisses im Rat und des Gleichgewichts der beiden großen Fraktionen mußte den neun Abgeordneten der FDP, der DP und des Zentrums eine ausschlag-

<sup>25)</sup> Zu ihrer ersten Sitzung waren die acht CSU-Abgeordneten vom Generalsekretär der CSU, Franz Josef Strauß, am 26. August von München aus für den 31. August 1948, 10 Uhr, nach Bonn eingeladen worden; Nachl. Kleindinst 146.

<sup>26)</sup> 1. Sitzung; vgl. Sten. Berichte, S. 2.

<sup>27)</sup> Dazu vgl. Rudolf Morsey, Die Deutsche Zentrumspartei 1917—1923 (Beitr. zur Gesch. des Parlamentarismus und der polit. Parteien, Bd. 32), Düsseldorf 1966, bes. S. 246 ff.; Karl Dietrich Erdmann, Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966, passim.

gebende Rolle zufallen. Es lag auf der Hand, welche Möglichkeiten sich in dieser Situation einem geschickten Präsidenten von seinem „erhöhten“ Standpunkt aus bieten konnten, um Bundesgenossen zu gewinnen. Nachdem die sozialdemokratischen Parlamentarier das

von vornherein erstrebte Nahziel, den Vorsitz im Hauptausschuß, erreicht hatten, stimmten sie geschlossen der Wahl Adenauers zum Präsidenten des Rats zu<sup>28)</sup>. Auf diese Weise förderten sie ungewollt den weiteren politischen Aufstieg ihres Gegenspielers.

## II. Adenauers Amtsführung als Präsident

Die feierliche Eröffnung des Parlamentarischen Rats am 1. September 1948 bildete den Auftakt der Arbeit am Grundgesetz. Vorher hatte ein inoffizieller Vorschlag des CDU-Vorsitzenden, mit Ausschüßberatungen ohne vorangegangene öffentliche Generaldebatte zu beginnen<sup>29)</sup>, keine Mehrheit gefunden<sup>30)</sup>. Unmittelbar nach seiner ohne Aussprache erfolgten Wahl zum Präsidenten forderte Adenauer in seiner einleitenden Rede die Abgeordneten auf, rasch an die „praktische Arbeit“ zu gehen<sup>31)</sup>. Er versicherte, sein Amt „völlig unparteiisch und objektiv“ führen zu wollen. In seinem Dank an den Alterspräsidenten und neu gewählten ersten Vizepräsidenten Schönfelder lobte er dessen „jugendliche Frische und Stärke“ bei der Eröffnung der Sitzung. Zum Verständnis dieser von hintergründiger Ironie nicht freien Belobigung muß man wissen, daß Adenauer selbst nur wenige Monate jünger war als der SPD-Abgeordnete Schönfelder, der zudem unmittelbar vorher gegenüber gezielten Störaktionen des KPD-Abg. Reimann alles andere als Stärke gezeigt hatte<sup>32)</sup>. Dem „Altmeister parlamentarischer Taktik“ hingegen gelang es sofort, das KPD-„Störungsfeuer“ zu stoppen<sup>33)</sup>. Mit der ihm eigenen politischen Direktheit unterstrich der neue Präsident sogleich die doppelte Freiheit des Parlaments: gegenüber den Besatzungsmächten wie gegenüber den Länderchefs. Die von dem Gremium

der Ministerpräsidenten geleisteten Vorarbeiten erwähnte Adenauer nur mit einem Satz, um unverbindlich hinzuzufügen, daß diese Arbeiten „uns sicher bei der Erfüllung unserer Aufgabe sehr wertvoll sein werden“.

In dieser Formulierung wird bereits eine dezidierte politische Distanzierung von den Länderchefs deutlich. Sie wurden von diesem Tage an aus ihrer bisherigen privilegierten Stellung als „Treuhand der deutschen Politik“<sup>34)</sup> hinausgedrängt. In der vierten und letzten Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 22. September 1948 — der einzigen übrigens, an der er teilgenommen hat — setzte Adenauer zusammen mit SPD-Vertretern und gegen die Stimmen der CDU/CSU-Abgeordneten durch<sup>35)</sup>, daß in die Geschäftsordnung keine Bestimmung über die Regelung des Verhältnisses des Parlamentarischen Rats zu den Ländern aufgenommen wurde. Da es sich bei dieser Materie nicht um eine Frage materieller Art handelte, sollte ihre Klärung dem Hauptausschuß überlassen werden<sup>36)</sup>. Dazu ist es jedoch in der Folge nicht gekommen. So blieb die Frage einer Beteiligung der Länder an den Verfassungsberatungen ungeklärt und die Zuziehung von Vertretern der Länderregierungen und Experten einzelner Ressorts in das Ermessen des Ratspräsidenten gestellt.

In seiner fünften Sitzung am 22. September billigte das Plenum die vom Ausschüß erarbeitete Geschäftsordnung. Deren Entwurf war der Geschäftsordnung des Frankfurter Wirtschaftsrats „nachgebildet“ worden<sup>37)</sup>. In den voraus-

<sup>28)</sup> Das Urteil von A. Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, S. 62: „Als der Parlamentarische Rat zusammengerufen wurde, war seine [Adenauers] Position schon so gefestigt, daß er auf den Präsidentenstuhl gelangte“, läßt das Stimmenverhältnis im Rat ebenso außer Betracht wie die Intentionen der SPD-Fraktion.

<sup>29)</sup> Vgl. Willy Brandt und Richard Löwenthal, Ernst Reuter, München 1957, S. 480. Dieser Vorschlag Adenauers ist sonst nirgendwo erwähnt.

<sup>30)</sup> Daß hinter diesem Vorschlag keineswegs, wie Reuter kommentierte, „Mangel an politischer Phantasie“ gestanden hat (vgl. ebd.), dürfte klar sein. Reuters Beurteilung ist charakteristisch für eine verbreitete Unterschätzung Adenauers.

<sup>31)</sup> Sten. Berichte, S. 4.

<sup>32)</sup> Vgl. ebd., S. 2 ff., sowie Presseberichte, etwa Der Spiegel Nr. 36 vom 4. September 1948, S. 3.

<sup>33)</sup> Der Spiegel, ebd.

<sup>34)</sup> So Thilo Vogelsang, Das geteilte Deutschland (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 11), München 1966, S. 97.

<sup>35)</sup> Nach einem Bericht des Leiters der Außenstelle des Büros der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg, Leisewitz, vom 22. September 1948; Bundesarchiv Z 12/118.

<sup>36)</sup> Vgl. Protokolle des Geschäftsordnungsausschusses (ungedruckt), 4. Sitzung, S. 3.

<sup>37)</sup> So der Berichterstatter, Abg. de Chapeaurouge (CDU), am 22. September 1949. Vgl. Sten. Berichte, S. 68.

gegangenen Plenarsitzungen hatte man sich dahin gehend verständigt, die Geschäftsordnung des alten Reichstags „vorläufig sinngemäß“ anzuwenden<sup>38)</sup>. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die im Verlauf der Arbeiten des Geschäftsordnungsausschusses „nach verschiedenen Richtungen“ hin „weiter geklärte“ Stellung des Präsidenten — der „gewisse Entscheidungen“ möglichst im Einvernehmen mit den beiden Vizepräsidenten treffen sollte<sup>39)</sup> — eine auf die Persönlichkeit Adenauers zugeschnittene Einengung präsidentialer Befugnisse bedeutete.

Eine Analyse der Stenographischen Berichte der Plenarsitzungen läßt nur einen kleinen Ausschnitt aus der Tätigkeit und dem Einfluß Adenauers als Präsident sichtbar werden; denn der Parlamentarische Rat hat sich mit zwölf Plenarsitzungen begnügt. Davon wiederum hat Adenauer nur in acht den Vorsitz geführt, nämlich in der 1., 4. und 5. sowie in der 8. bis 12. Sitzung. Die vier Sitzungen, bei denen er „entschuldigt“ fehlte (am 8. und 9. September sowie am 20. und 21. Oktober 1948), wurden von Vizepräsident Schönfelder geleitet. Nach der Geschäftsordnung hatte der Präsident beratende Stimme in allen Ausschüssen (§ 6) und den Vorsitz im Ältestenrat (§ 14); von den Vorsitzenden der Fachausschüsse mußte er laufend über den Stand der jeweiligen Beratungen unterrichtet werden (§ 22).

Adenauer war in jeder Weise seinem Amt gewachsen. Er besaß von Anfang an persönliche Autorität, rasches Reaktionsvermögen und unbeirrbar sichere Sicherheit im Auftreten wie in der Art, in der er die Geschäftsführung handhabte, zunächst auch ohne die Grundlage einer Geschäftsordnung, an deren Ausarbeitung er sich nicht sonderlich beteiligt hatte<sup>40)</sup>. Auch in

langen Nachtsitzungen, stürmischen Debatten und komplizierten Einzelabstimmungen über Verfassungsparagraphen kam er nicht aus dem Konzept. Die Verhandlungsführung des Präsidenten war bei aller Straffheit bemerkenswert elastisch. Seine zahlreichen kurzen Zwischenbemerkungen waren häufig von einer Portion „kölschen“ Humors begleitet. Adenauer blieb mit Erfolg darauf bedacht, die planmäßigen Verzögerungs- und Störaktionen der beiden KPD-Vertreter in Grenzen zu halten.

Andererseits aber hat gerade der Essener KPD-Abg. Heinz Renner durch seine pausenlosen Zwischenrufe und Anträge — in bezug auf die Zahl der Wortmeldungen und Anträge allerdings noch durch den niedersächsischen DP-Abg. Hans-Christoph Seebohm übertroffen — die unentbehrliche und dem Präsidenten höchst erwünschte parlamentarische Würze geliefert<sup>41)</sup>. In der Replik auf die Einwürfe Renners, die der CDU-Vorsitzende aus der gemeinsamen Abgeordnetentätigkeit im Landtag von Nordrhein-Westfalen nur zu gut kannte, sind Adenauer beachtliche rhetorische Entgegnungen gelungen. Er selbst hat bei passender Gelegenheit am 15. September 1948 die Abgeordneten ermuntert, wenn schon, dann „gute“ Zwischenrufe zu machen<sup>42)</sup>.

Wie wenig ernst im übrigen Adenauer die beiden KPD-Vertreter nahm, geht daraus hervor, daß er am Tage nach der Übernahme des Präsidentenamts „unsere Kommunisten“ im Vergleich zu denen des Jahres 1918 als „Gentlemen“ apostrophierte<sup>43)</sup>. Die wiederholt gebrauchte Wendung Renners „Wir kennen uns zu gut“<sup>44)</sup> kennzeichnet das Verhältnis der beiden Kontrahenten oder — vielleicht noch besser — die Antwort des KPD-Abgeordneten auf einen Einwand Adenauers („Herr Renner, das glauben Sie alles selbst nicht, was Sie sagen“): „Das glaube ich alles, was ich sage, weil ich Sie seit Jahrzehnten so gut kenne, wie ich mich kenne. [...] Sie sind Dr. Konrad Adenauer, die deutsche und inter-

<sup>38)</sup> Vgl. Josef Ferdinand Kleindinst, Der Parlamentarische Rat, o. J., S. 107. Es handelt sich um ein umfangreiches hinterlassenes Manuskript des CSU-Abgeordneten des Parlamentarischen Rats, das mir Herr Dr. Eberhard Pikart (Stuttgart) zugänglich machte.

<sup>39)</sup> So der Abg. de Chapeaurouge (s. Anm. 37), S. 67.

<sup>40)</sup> Bereits am 26. März 1946 hatte Adenauer im Hamburger Zonenbeirat erklärt, eine Geschäftsordnungsdebatte sei eine „langweilige Angelegenheit“, müsse aber „gemacht“ werden. Vgl. Verhandlungen des Zonenbeirats (ungedruckt), S. 14. Am 28. April 1948 hatte Adenauer im Landtag von Nordrhein-Westfalen ausgeführt: „Geschäftsordnungsdebatten sind bei einem jungen Parlament oft sehr lehrreich und vor allen Dingen sehr wirkungsreich für die Zukunft.“ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 1. Wahlperiode, 28. Sitzung, Sten. Berichte, S. 342.

<sup>41)</sup> Auf einer CDU-Kundgebung am 12. Mai 1946 in Düsseldorf hatte Adenauer erklärt: „Ich habe gern so einen Zwischenruf, das regt uns alle an.“ Vgl. den Wortlaut der Rede in: Schriftenreihe der CDU des Rheinlandes, H. 10, Bergisch Gladbach o. J., S. 8.

<sup>42)</sup> In der 4. Sitzung des Parlamentarischen Rats; vgl. Sten. Berichte, S. 62.

<sup>43)</sup> In einem Interview mit der AP-Presseagentur.

<sup>44)</sup> 10. Sitzung vom 8. Mai 1949; vgl. Sten. Berichte, S. 220; 9. Sitzung des Hauptausschusses vom 25. November 1948; vgl. Verhandlungen des HA, S. 111.

nationale Reaktion, und das genügt Ihnen.“<sup>45)</sup> Bei der Verabschiedung des Grundgesetzes am 8. Mai 1949 nahm Adenauer ungerührt den zweifellos nicht nur aus momentaner Verärgerung erhobenen Vorwurf Renners zur Kenntnis: „Wenn man mit Ihnen unter vier Augen verhandelt, tut man gut, sich mindestens zwei Zeugen zu sichern.“<sup>46)</sup> Zwei Tage vorher hatte der Präsident dem KPD-Abg. Reimann das Wort entzogen, weil der Parlamentarische Rat nicht gesonnen sei, sich „terrorisieren zu lassen“<sup>47)</sup>.

Von dem parlamentarischen Strafmittel des Ordnungsrufs machte Adenauer sehr sparsam Gebrauch. Er beherrschte die für einen Verhandlungsleiter wichtige Fähigkeit, unliebsame Wortmeldungen geflissentlich zu übersehen oder unpassende Zwischenrufe zu überhören. Auf einen Hinweis des bärtigen CDU-Abg. Theophil Kaufmann am 8. Mai 1949, daß seine wiederholte Wortmeldung dreimal übersehen worden sei, erfolgte die trockene Replik: „Tut mir leid, Herr Kaufmann, ich habe es nicht gesehen. Herr und Frau Schriftführer haben es auch nicht gesehen. Offenbar hat Frau Weber Ihr Zuwinken anders aufgefaßt.“<sup>48)</sup> Als zwei Tage später der DP-Abg. Seebohm einen ihn berührenden Zwischenruf seines SPD-Kollegen Georg Diederichs vom Präsidenten nicht gerügt sah, erklärte Adenauer kategorisch: „Ich habe die Bemerkung nicht gehört, weil ich sie bei der Unruhe im Hause nicht hören konnte.“ Seebohm war mit dieser Antwort zufriedengestellt, konnte es sich aber nicht verkneifen, dem Abg. Diederichs zuzurufen, daß er auf diese Weise um einen Ordnungsruf „herumgekommen“ sei<sup>49)</sup>.

Bekannter ist eine andere Szene: Als der FDP-Abg. Theodor Heuss am 8. Mai 1949 in seinem schwäbischen Zorn den KPD-Zwischenrufer Renner mit der wenig parlamentarischen Wendung zu stoppen suchte: „Renner, halten Sie mal eine Zeit Ihr Maul und seien Sie

ruhig!“, da rettete Adenauer unter erneuter großer Heiterkeit des Hauses diese für einen Ordnungsruf reife Situation mit der spitzbübisch-trockenen Bemerkung: „Herr Heuss, ich nehme an, Herr Renner hat Ihnen das nicht übelgenommen.“ Als der Redner sofort replizierte: „Er hat sich darüber gefreut“, und Renner seinerseits diese Beurteilung unverzüglich bestätigte („Das wollte ich sogar hören“)<sup>50)</sup>, war die Angelegenheit erledigt. Es handelte sich dabei übrigens um einen der seltenen Fälle, in denen Adenauer — hier allerdings wegen der großen Heiterkeit des Hauses — zur Glocke des Präsidenten<sup>51)</sup> greifen mußte. Dieser kleine Zwischenfall ist sowohl von Adenauer als auch von Heuss der Überlieferung für wert befunden worden<sup>52)</sup>.

Wichtiger als die mehr geschäftsordnungsmäßig-repräsentative Seite seines Präsidentenamts waren für Adenauer von Anfang an die darin liegenden eminent politischen Möglichkeiten, die er voll ausschöpfte. Ihm oblag der „Geschäftsverkehr“ des Parlamentarischen Rats mit deutschen oder anderen Dienststellen (§ 11 der Geschäftsordnung), also vor allem der unmittelbare Kontakt zu den drei Militärgouverneuren bzw. ihren Vertretern und Verbindungsoffizieren. Auf diese Weise konnten die Ministerpräsidenten außer von der Mitarbeit am Verfassungswerk auch vom Zugang zum „Machthaber“ ferngehalten werden. Eine Anfrage des hessischen Ministerpräsidenten Stock vom 3. September 1948 wegen eines Gesprächs wurde von Adenauer ablehnend beschieden<sup>53)</sup>. Es kam auch nicht zu der von den Ministerpräsidenten und den Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU- und SPD-Fraktion am 1. Oktober 1948 in Schloß Niederwald vereinbarten Zusammenarbeit zwischen den Länderkabinetten und dem Parlamentarischen Rat<sup>54)</sup>.

<sup>50)</sup> 10. Sitzung; vgl. ebd., S. 208.

<sup>51)</sup> Der Spiegel Nr. 22 vom 26. Mai 1949 identifizierte diese Glocke als „CDU-Kreisparteitagsklingel“.

<sup>52)</sup> K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 154. Der Bericht von Heuss ist wiedergegeben bei P. Weymar, Adenauer, S. 364 f.

<sup>53)</sup> Das ergibt sich aus einem Schreiben Stocks vom 14. Dezember 1948 an Adenauer, in dem der hessische Ministerpräsident Vorwürfe des Präsidenten vom 3. Dezember zurückwies, das Büro der Ministerpräsidenten habe den Parlamentarischen Rat „nicht von allen ihm und seine Arbeit betreffenden Erklärungen“ der Militärgouverneure in Kenntnis gesetzt. Bundesarchiv Z 12/21.

<sup>54)</sup> Protokoll der Beratungen im Nachl. Brill 8.

<sup>45)</sup> 31. Sitzung des Hauptausschusses vom 7. Januar 1949; vgl. Verhandlungen des HA, S. 386. Am 27. Januar 1949 hieß es in einem Bericht von Jan Molitor (Die Zeit Nr. 4): „Renner, das enfant terrible des Bonner Parlaments, nennt Adenauer den ‚alten Fuchs‘, er bekämpft ihn, aber er liebt ihn auch.“

<sup>46)</sup> 10. Sitzung; vgl. Sten. Berichte, S. 220.

<sup>47)</sup> 9. Sitzung; vgl. ebd., S. 170.

<sup>48)</sup> 10. Sitzung; vgl. ebd., S. 229. Kaufmann, ein geschickter Verhandlungsleiter, war im übrigen einer der nicht sehr zahlreichen Fraktionskollegen, die Adenauer besonders schätzte.

<sup>49)</sup> 11. Sitzung; vgl. ebd., S. 262.

Die von Fall zu Fall zugezogenen Vertreter der Länder besaßen kein Stimmrecht in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rats. Sie erhielten allerdings die Protokolle über deren Beratungen zugestellt<sup>55)</sup>, genauso wie die Verbindungsstellen der Besatzungsmächte. Sie waren darüber hinaus durch ständige Vertreter in Bonn — eine Art Neuauflage der früheren innerdeutschen Gesandtschaften — über den Fortgang der Verhandlungen im Bilde. Es kam zu einigen Treffen von Mitgliedern des Parlamentarischen Rats und einigen Ministerpräsidenten, so am 27. Oktober 1948, am 4. Februar 1949, als sich vier Länderchefs (Altmeier, Arnold, Kopf, Stock) mit dem Interfraktionellen Fünferausschuß trafen<sup>56)</sup>, am 24. März und am 13. Mai 1949. Am 12. April 1949 wurde in einem größeren Kreis auf Grund einer „vor längerer Zeit“ getroffenen Absprache<sup>57)</sup> eine gemeinsame Stellungnahme zum Besatzungsstatut, einer — wie es Adenauer bei dieser Gelegenheit ausdrückte — Entscheidung von „weltgeschichtlicher Bedeutung“<sup>58)</sup>, beraten. Bekannt ist, daß sich Adenauer und der bayerische Ministerpräsident Ehard wiederholt in Bonn begegnet sind<sup>59)</sup>. Ehard hat auch an einzelnen Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion teilgenommen.

Außer dem Präsidenten des Parlamentarischen Rats haben auch andere Abgeordnete Zugang

<sup>55)</sup> Laut Beschluß des Geschäftsordnungsausschusses vom 22. September 1948; vgl. Protokolle des Geschäftsordnungsausschusses (ungedruckt), S. 3, sowie die entsprechenden Mitteilungen des Hauptausschußvorsitzenden Abg. Schmid in der 28. Sitzung am 18. Dezember 1948; vgl. Verhandlungen des HA, S. 331.

<sup>56)</sup> Vgl. Die Welt vom 5. Februar 1949, wo allerdings über den Inhalt der Gespräche nichts mitgeteilt wird.

<sup>57)</sup> So Adenauer in der Sitzung des Ausschusses für Fragen des Besatzungsstatuts mit dem Präsidium des Parlamentarischen Rats, den Fraktionsführern und den Ministerpräsidenten; zitiert nach den Protokollen dieses Ausschusses (ungedruckt), S. 2 f.

<sup>58)</sup> Ebd., S. 3.

<sup>59)</sup> Vgl. Karl Schwend, Aus der Werkstatt des Bundesbaues, in: Unser Bayern, von der Bayer. Staatskanzlei, München (1950), S. 12: „Kein Ministerpräsident ist [. . .] so oft in Bonn gewesen wie der bayerische.“ Ebd. findet sich ein Auszug aus einem Schreiben Ehards vom 20. Januar 1949 abgedruckt, in dem er Adenauer gegenüber seine Besorgnis über eine nicht genügend föderalistische Gestaltung des Grundgesetzes zum Ausdruck brachte.

zum „Machthaber“, den drei Militärgouverneuren, gehabt und genutzt, wengleich bisher wenig darüber bekannt geworden ist. Allein Adenauer aber wurde ohne offizielle Bestallung, „auf ganz natürliche Weise“, wie es Theodor Heuss einmal umschrieben hat, „der Sprecher der werdenden Bundesrepublik gegenüber den westlichen Mächten“<sup>60)</sup>. Er war — mit einer noch zu erwähnenden Ausnahme — besser als die meisten anderen Parlamentarier mit den politischen Vorstellungen und damit auch den internen Differenzen der drei Alliierten vertraut<sup>61)</sup>. Er lehnte es ab, von jedem Treffen mit den Militärgouverneuren dem Hauptausschuß Rechenschaft zu geben, da er solche Besprechungen in seiner Eigenschaft als „einer der führenden westdeutschen Politiker“ führen könne<sup>62)</sup>.

Adenauer benutzte den regelmäßigen Kontakt mit den Alliierten, um immer wieder seine Konzeption über die Rolle Westdeutschlands in einer europäischen Föderation zu entwickeln<sup>63)</sup>. Er erkannte rasch, daß sich seine Ansichten am ehesten mit den Vorstellungen des amerikanischen Militärgouverneurs General Clay deckten, dessen entscheidende politische Rolle in der Vorgeschichte der „Weststaatsgründung“ jüngst von John Gimbel herausgearbeitet worden ist<sup>64)</sup>. Vorwürfe gegen die Amtsführung des Präsidenten betrafen ausschließlich die Opportunität oder Inopportunität spezifisch politischer Entscheidungen. Das ohne Belege formulierte Urteil von Peter H. Merkl, wonach der Parlamentarische Rat von gut organisierten Parteien beherrscht worden sei, „deren Führer das Spiel auf der parlamentarischen Bühne von dem übergeordneten Standort des Ältestenrates aus dirigierten“<sup>65)</sup>, trifft nicht zu.

<sup>60)</sup> Vgl. P. Weymar, Adenauer, S. 364.

<sup>61)</sup> Vgl. K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 154.

<sup>62)</sup> So in einem Interview mit der dpd-Pressagentur am 23. November 1948 in Berlin.

<sup>63)</sup> Das geschah auch bei seinem ersten Zusammentreffen als Ratspräsident mit dem französischen Militärgouverneur General Koenig. Vgl. Hans Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik (Politica, Bd. 38), Neuwied 1966, S. 462.

<sup>64)</sup> The American Occupation of Germany, Politics and the Military 1945—1949, Stanford 1969.

<sup>65)</sup> Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 104.

### III. Verhalten in Krisensituationen

Ungeachtet des Bestrebens der beiden großen Fraktionen, das Grundgesetz möglichst rasch und mit einer möglichst breiten Mehrheit zu verabschieden, kam es im Parlamentarischen Rat wiederholt zu schweren Krisen. Von ihnen müssen zwei erwähnt werden, weil in der Art ihrer Beilegung die Taktik Adenauers besonders deutlich erkennbar wird. In beiden Fällen handelte es sich um Konflikte, deren Ursache in dem gespannten Verhältnis des Parlamentarischen Rats zu den Besatzungsmächten lag: in der zweiten Dezemberhälfte 1948 um die „Frankfurter Affäre“ und im April 1949 um das „Nein“ der SPD zu Forderungen der Militärgouverneure nach einer Revision des Grundgesetzentwurfs. In beiden Fällen verschärften sich die Gegensätze zwischen der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion durch eine kontroverse Beurteilung in der Einschätzung des alliierten Verhaltens.

In der sogenannten „Frankfurter Affäre“ ging es um Adenauers Rolle als Delegationsführer bei Verhandlungen mit den drei Militärgouverneuren am 16. Dezember 1948. Dem Präsidenten wurde von SPD- und FDP-Vertretern vorgeworfen, er habe sich nicht — wie unter den Mitgliedern der Delegation vorher vereinbart worden sei — auf Fragen nach der Interpretation strittiger Punkte in einem Memorandum der Militärgouverneure vom 22. November beschränkt, sondern versucht, eine Stellungnahme der Alliierten zugunsten der CDU/CSU-Auffassung in der Frage des föderalistischen Aufbaus des Grundgesetzes und der Finanzhoheit herbeizuführen. Auf diese Weise habe er — wie es weiter in einer schriftlichen „Rüge“<sup>66)</sup> der SPD-Fraktion vom 18. Dezember an „Herrn Dr. Konrad Adenauer, Bonn“ hieß — die Gouverneure zu „Schiedsrichtern über Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Parlamentarischen Rats“ machen wollen und sich mehr als Parteipolitiker denn als Sprecher der Gesamtheit verhalten<sup>67)</sup>.

<sup>66)</sup> So der SPD-Abg. Walter Menzel, der am 23. Dezember 1948 in Düsseldorf das Schreiben erläuterte. Vgl. Die Welt vom 24. Dezember 1948; Die Gegenwart 4. Jg., 1. Januar 1949, S. 2.

<sup>67)</sup> Der Brief ist vom Abg. Schmid unterschrieben. Vgl. den Text bei P. Weymar, Adenauer, S. 373. Dazu ferner K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 161 f.; P. Weymar, Adenauer, S. 370 ff.; L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 461; P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 110 f., 132; Albert Wucher (Hrsg.), Wie kam es zur Bundesrepublik? Gespräche mit Männern der

Wie hat Adenauer auf diese Anschuldigungen reagiert, die er für unberechtigt und unbegründet hielt? Zunächst gab er am Vormittag des 18. Dezember in einer nichtöffentlichen Sitzung des Hauptausschusses einen ausführlichen Bericht über den Ablauf der Frankfurter Besprechungen<sup>68)</sup>. Danach hat er erst während der Sitzung am 16. Dezember auf eine Anregung des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Pfeiffer, von den Militärgouverneuren eine „exakte Auskunft“ erbeten über „mehrdeutige“ Ausführungen bezüglich der Länderkammer im Memorandum der Alliierten vom 22. November<sup>69)</sup>. Von einigen Mitgliedern der Delegation, darunter den Abgeordneten Menzel, Schmid und Höpker-Aschoff, sei ihm zu seiner „Überraschung“ erst am folgenden Morgen mitgeteilt worden, daß er den Eindruck erweckt habe, von den Militärgouverneuren eine „Entscheidung über Differenzpunkte“ zu erhalten. Er habe dieser Auffassung sofort widersprochen und sein Bedauern zum Ausdruck gebracht, daß keiner der Anwesenden während der Konferenz einen eventuellen „Lapsus“ seinerseits korrigiert habe<sup>70)</sup>. Zu Beginn der zweiten Besprechung mit den Vertretern der Besatzungsmächte am 17. Dezember seien dann von ihm und dem SPD-Abg. Schmid vorbereitete Stellungnahmen

ersten Stunde (Herder-Bücherei, Bd. 324), Freiburg i. Br. 1968, S. 135; Hermann Behr, Vom Chaos zum Staat, Frankfurt a. M. 1961, S. 252 (mit Heuss' Kommentar über Adenauers „Eigenmächtigkeit“); Erich Schäfer, Von Potsdam bis Bonn, Lahr 1950, S. 67.

<sup>68)</sup> Nach einem Bericht des Leiters des Büros der Außenstelle der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg, Leisewitz, vom 17. Dezember 1948 war die Besprechung in Frankfurt vom Ältestenrat ungenügend vorbereitet worden; Bundesarchiv Z 12/119. Der Spiegel Nr. 52 vom 23. Dezember 1948, S. 4, sprach von mangelnden Gesprächsvorbereitungen der deutschen Teilnehmer. Adenauer sei infolge einer Autopanne erst unmittelbar vor Beginn der Sitzung „erregt und gehetzt“ in Frankfurt eingetroffen.

<sup>69)</sup> Vgl. Verhandlungen des Hauptausschusses, 28. Sitzung, S. 332. Nach dem in Anm. 68 erwähnten Bericht des Spiegel (ebd.) hat ein Offizier aus dem Stabe der französischen Delegation — ein Sohn des aus dem Elsaß stammenden früheren Zentrumsabgeordneten Josef Joos — Adenauer geraten, Fragen an die Gouverneure zu stellen, „da ja nichts Schriftliches vorliege“.

<sup>70)</sup> Nach dem in Anm. 68 erwähnten Bericht des Spiegel (ebd.) hat der französische Militärgouverneur General Koenig die übrigen Mitglieder der deutschen Delegation auf Wunsch Adenauers zweimal — vergeblich — aufgefordert, auch ihrerseits Fragen zu stellen.

verlesen worden, die den Sachverhalt klargestellt hätten.

Adenauers Wiedergabe der Gespräche wurde auch von anderen Delegationsmitgliedern bestätigt und war — wie sich erweisen sollte — korrekt. Dementsprechend verlief die anschließende Diskussion im Hauptausschuß ohne Ergebnis: Ein KPD-Antrag, Adenauer von seiner Funktion als Präsident des Rats abzuwerfen, wurde von Sprechern aller Parteien zurückgewiesen. Adenauer zog aus diesem Fall die „Lehre“, bei eventuellen weiteren Verhandlungen mit den Militärgouverneuren vorher „Satz für Satz“ festzulegen und bei unvermutet auftauchenden Fragen um eine Beratungspause für die deutsche Delegation zu bitten<sup>71)</sup>. So ist es dann auch später geschehen (14. April 1949).

Nun führten zwei Ereignisse dazu, den im Ausschuß — der sich auf den 4. Januar 1949 vertagte — zunächst beigelegten Zwischenfall hochzuspielen. Das eine war die bereits erwähnte schriftliche „Rüge“ der SPD-Fraktion, die Adenauer erst nach Schluß der Sitzung des Hauptausschusses (12.56 Uhr) in seinem Büro vorfand — nachdem sie bereits vorher den Fraktionen bekanntgeworden und von den KPD-Vertretern der Presse übergeben worden war. Das zweite war eine nach der Sitzung des Hauptausschusses einberufene Pressekonferenz der SPD-Fraktion, auf der der „polemisierende Professor“ Schmid<sup>72)</sup> die Haltung seiner Fraktion zu Adenauers Vorgehen erläuterte. Dabei unterstrich er nachdrücklich den Standpunkt, das Grundgesetz möglichst rasch und unabhängig von der „Stellungnahme der Militärregierungen“<sup>73)</sup> fertigzustellen.

Daraufhin trat Adenauer seinerseits an die Öffentlichkeit. In einer noch am gleichen Samstagnachmittag einberufenen Pressekonferenz nahm er zu den Vorwürfen Stellung und kritisierte scharf das Verhalten der SPD, durch das die CDU „vor den Kopf gestoßen“ werde.

<sup>71)</sup> Vgl. Verhandlungen des HA, S. 340.

<sup>72)</sup> So die NZZ Nr. 2737 vom 20. Dezember 1948.

<sup>73)</sup> So hieß es in einer Erklärung der SPD-Fraktion vom 5. Januar 1949, in der die Darlegungen Adenauers in seiner Pressekonferenz vom 18. Dezember 1948 (vgl. Anm. 75 und 78) zurückgewiesen wurden; Nachl. Brill 12.

<sup>74)</sup> S. Anm. 72.

<sup>75)</sup> Wiedergegeben nach einer stenographischen Niederschrift der Ausführungen Adenauers, die er in einer Sitzung des Ältestenrats am 5. Januar 1949 verlas. Zitiert nach einem (ungedruckten) Protokoll der Sitzung (in Privatbesitz).

Adenauer nannte die Spekulation auf das „nationalistische Gefühl“ der Wähler<sup>74)</sup> eine „Sünde gegen das gesunde nationale Empfinden“. Als gefährlich bewertete er die Politik der SPD, ohne vorherige Fühlungnahme mit den Militärgouverneuren ihnen die Verantwortung zu überlassen, das fertige Grundgesetz anzunehmen oder abzulehnen, und erklärte: „Eine solche Politik ist die Politik eines Hasardeurs.“ Der Präsident hielt es für richtiger, mit den Gouverneuren in Kontakt zu bleiben, anstatt, wie es von Abgeordneten aller Parteien geschehe, mit alliierten Verbindungsoffizieren beim Cocktail „über die hier in Arbeit befindlichen Dinge“ zu sprechen<sup>75)</sup>.

Die CDU/CSU-Fraktion stellte sich durch ihren Sprecher Jakob Kaiser<sup>76)</sup> geschlossen hinter ihr prominentestes Mitglied und verurteilte den Versuch, „in dieser Zeit der größten deutschen Not zu entzweien, statt alles daran zu setzen, die aufbauwilligen Kräfte zur gemeinsamen Arbeit zusammenzufügen“<sup>77)</sup>. Mit diesen Erklärungen beider Seiten, die in den Pressewiedergaben<sup>78)</sup> teilweise beträchtlich vergrößert wurden<sup>79)</sup>, waren die Fronten verhärtet. Daß Adenauer auf die Angriffe der SPD so rasch reagierte, lag nicht nur daran, daß er sich wegen der Frankfurter „Affäre“ zu Unrecht angegriffen sah — wie sich nach Vorlage seiner Unterlagen in einer Sitzung des Ältestenrats am 4. Januar herausstellte<sup>80)</sup> —, sondern auch daran, daß er der SPD nicht die „nationalen“ Parolen überlassen wollte. Noch am 18. Dezember klagte er in einem Schreiben an den Vorsitzenden der FDP in der britischen Zone, den nordrhein-westfälischen Minister Franz Blücher, pauschal über die (5-Mann-)

<sup>76)</sup> Kaiser hat in diesen Auseinandersetzungen, auch noch Anfang Januar 1949, nach Ausweis der Protokolle über die Sitzungen des Ältestenrats vom 4. und 5. Januar, das Verhalten der SPD weit schärfer als Adenauer kritisiert.

<sup>77)</sup> Erklärung der CDU/CSU-Fraktion vom gleichen Tage.

<sup>78)</sup> Vgl. etwa: Mainzer Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 1948; NZ vom 20. Dezember 1948; SZ vom 21. Dezember 1948; Der Spiegel Nr. 52 vom 23. Dezember 1948, S. 5; Die Gegenwart 4. Jg., 1. Januar 1949, S. 1; NZ vom 6. Januar 1949; Rheinischer Merkur Nr. 2 vom 8. Januar 1949. Vgl. ferner P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 111.

<sup>79)</sup> Daraus dürfte sich Adenauers kritisches Urteil über die „schlechte“ Berichterstattung der Presse über die Arbeit des Parlamentarischen Rats erklären, das er auf einer Tagung der CDU/CSU-Führungsgremien am 8. Januar 1949 in Königswinter äußerte, S. Anm. 19.

<sup>80)</sup> Zitiert nach dem (ungedruckten) Protokoll dieser Sitzung (in Privatbesitz). S. Anm. 87.

Fraktion der FDP, die sich bei der Behandlung der Verfassungsprobleme „immer mehr“ der Sozialdemokratischen Partei näherte. Blüchers Kommentar zu dieser nicht näher begründeten Beschwerde, die er drei Tage später den FDP-Mitgliedern des Parlamentarischen Rats zur Kenntnis brachte, lautete, „daß offenbar der 16. und 17. Dezember sowie der Brief der SPD Herrn Dr. Adenauer völlig fassungslos gemacht habe“<sup>81)</sup>.

Ebenfalls unter dem 18. Dezember beschwerte sich umgekehrt der Berliner Oberbürgermeister Ernst Reuter bei Adenauer darüber, daß in Bonn die Tendenz bestehe, Berlin gegenüber alliierten Instanzen ohne „vorherige Beratung“ mit den Mitgliedern der Berliner Delegation „zur Erörterung“ zu stellen<sup>82)</sup>. Dieses Schreiben — aus dem Adenauer den Vorwurf herauslas, er hätte die Zuziehung der Berliner Vertreter zur Frankfurter Delegation verhindern wollen, „um keine SPD-Mehrheit im Bunde zustande kommen zu lassen“<sup>83)</sup> — stand im Zusammenhang mit der „Rüge“ der SPD-Fraktion an Adenauer vom gleichen Tage. Der Präsident konnte am 4. Januar 1949 im Ältestenrat mit dem Argument kontern, er habe bei dem Frankfurter Treffen die Berlin-Frage deswegen nicht angeschnitten, weil der SPD-Abg. Menzel ausdrücklich darum ersucht habe<sup>84)</sup>.

Die Weihnachtsferien schufen eine Kampfpause<sup>85)</sup> in den Bonner Auseinandersetzungen. Diese sind nicht verständlich ohne ihren politischen Hintergrund: die unterschiedlichen Auffassungen der beiden großen Parteien über Aufgabe und Unabhängigkeit des Parlamentarischen Rats und die Einschätzung der zeitlichen Dauer des Grundgesetzes als Provisorium oder „Verfassung“. Zu Beginn des Jahres 1949 sah dann die sozialdemokratische Parteiführung in Hannover offensichtlich den Zeitpunkt gekommen, den gefährlichen Konkurrenten politisch auszuschalten<sup>86)</sup>. Die SPD-Presse war

in den ersten Tagen des Januar voll von Vorwürfen gegen Adenauer. Schumacher, der eigens seinen Stellvertreter Ollenhauer nach Bonn delegierte, drängte die SPD-Fraktion zu einem förmlichen Mißtrauensvotum gegen den Ratspräsidenten<sup>86a)</sup>.

Diese Forderung lehnte jedoch die Mehrheit der SPD-Fraktion am 4. Januar 1949 mit 19 : 3 Stimmen ab. Dennoch schien es an diesem Tage, als würden die Fronten weiter erstarren. Es kam zu neuen gegenseitigen Anschuldigungen in Presseerklärungen. In einer Sitzung des Ältestenrats am Nachmittag des 4. Januar behielt sich Adenauer vor, „im Interesse seiner persönlichen Ehre“ eine Untersuchung der Frankfurter Vorgänge vom 16. Dezember 1948 vornehmen zu lassen, um zu klären, „wie einwandfrei die ganze Angelegenheit liege“. Adenauer wies in diesem Kreise die Notizen vor, auf deren Grundlage er mit den Mitgliedern der Delegation das Vorgehen in Frankfurt erörtert habe: „Ich habe sie [die einzelnen Punkte] wörtlich vorgetragen. Das ist ja die Sache, die mich so empört.“<sup>87)</sup>

Am folgenden Tage glätteten sich dann die Wogen. Beide Parteien kritisierten noch einmal das Verhalten der jeweils anderen Seite, wobei die CDU/CSU-Fraktion erneut geschlossen für Adenauer eintrat, genauso wie drei Tage später in Königswinter die Führungsgremien der CDU und CSU<sup>88)</sup>. Die Abgeordneten beider Parteien trafen sich dann jedoch in dem Bestreben, die Fortsetzung der Verfassungsarbeit als „weit wichtiger als alles andere“ anzusehen<sup>89)</sup>. Am Nachmittag des 5. Januar gelang es nach einer erneuten ausführlichen Debatte im Ältestenrat, die Krise beizulegen<sup>90)</sup>. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen hatte Adenauer keinen Zweifel daran gelassen, daß ihn am meisten die Anzweiflung seiner „deutschen Haltung“ in den SPD-Verlautbarungen getroffen und „außerordentlich persönlich verletzt habe“. Eine befriedigende „Bereinigung“ in diesem Punkte bildete für

<sup>81)</sup> Für diesen Hinweis habe ich Herrn Dr. Eberhard Pikart (Stuttgart) zu danken.

<sup>82)</sup> SZ vom 21. Dezember 1948; W. Brandt und R. Löwenthal, Reuter, S. 481.

<sup>83)</sup> So nach seiner Formulierung in einer Sitzung des Ältestenrats am 4. Januar 1949. S. Anm. 80.

<sup>84)</sup> Ebenda.

<sup>85)</sup> Im Ältestenrat am 5. Januar 1949 erklärte Adenauer, er habe vierzehn Tage lang geschwiegen, weil er gehofft habe, die Pause würde eine „Beruhigung auslösen und beim Wiederezusammentritt die Dinge erleichtern“. Vgl. Anm. 75.

<sup>86)</sup> Vgl. P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 111.

<sup>86a)</sup> In einem Bericht des Leiters des Büros der Außenstelle der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg, Leisewitz, vom 4. Januar 1949, hieß es, dem Vernehmen nach seien die Abgeordneten Menzel und Schmid nicht damit einverstanden, den Rücktritt Adenauers herbeizuführen; Bundesarchiv Z 12/120.

<sup>87)</sup> S. Anm. 80.

<sup>88)</sup> Dazu vgl. Adolf Süsterhenn, Der Weg der CDU, in: Rheinischer Merkur Nr. 3 vom 15. Januar 1949.

<sup>89)</sup> So in einer Erklärung der SPD-Fraktion vom 5. Januar 1949; Nachl. Brill 12.

<sup>90)</sup> S. Anm. 75.

ihn die Voraussetzung dazu, wieder „schnellstens an die Arbeit“ zu gehen.

Daraufhin wurde unter Verzicht auf weitere persönliche Auseinandersetzungen eine inzwischen von den Abgeordneten Süsterhenn (CDU) und Suhr (SPD) ausgearbeitete kurze Stellungnahme beschlossen. Deren Kernsatz lautete, alle Fraktionen hätten erklärt, „daß keine Fraktion einer anderen oder einem ihrer Mitglieder unlautere Motive unterstellt“. Angesichts der „gesamtpolitischen Lage“ bekräftigten die Vertreter aller Parteien ihren Willen, das Staatsgrundgesetz „beschleunigt“ fertigzustellen und sich dieser Arbeit in „gegenseitiger menschlicher Achtung“ zu widmen<sup>91)</sup>. Auf diese Weise konnte an Adenauers 73. Geburtstag die Krise beigelegt werden<sup>92)</sup>. Der „militanten Richtung“ der SPD-Führung<sup>93)</sup> war es nicht gelungen, ihren Kontrahenten von der politischen Bühne zu entfernen und damit auch als künftigen Bundespräsidenten zu diskreditieren<sup>94)</sup>.

Bemerkenswert bleibt, daß der CDU-Vorsitzende zu diesem Zeitpunkt in der Presse als Kandidat für jenes Amt genannt wurde, für das Kurt Schumacher im September 1949 gegen Theodor Heuss erfolglos kandidieren sollte. Nicht wenige Kommentatoren betrachteten in diesem Zusammenhang den von Adenauer geförderten Versuch einer Fusion des Zentrums mit der CDU, der kurz darauf scheiterte, unter dem Gesichtspunkt des Stimmen-

zuwachses für einen künftigen Bundespräsidenten Adenauer<sup>95)</sup>.

Die letzte schwere Krise des Parlamentarischen Rats entstand Ende März 1949, nachdem die Besatzungsmächte wiederholt eine Revision des vom Hauptausschuß in dritter Lesung angenommenen Verfassungsentwurfs gefordert hatten. Praktisch handelte es sich darum, eine stärker föderalistische Lösung der Finanzfrage zu finden, die den alliierten Einsprüchen Rechnung trug, da andernfalls die Gefahr bestand, daß am Veto der Siegermächte das „ganze Werk“ scheitern würde<sup>96)</sup>. Während die SPD an dem ausgehandelten Kompromiß festhielt, wollte die CDU/CSU im Sinne der von Adenauer vertretenen Linie das Grundgesetz nicht wegen einer Einzelfrage preisgeben. Sie hielt aus „nationalen Gründen“ ein Fortdauern der „bisherigen staatsrechtlichen Zerstückelung Deutschlands“ nicht mehr länger für vertretbar<sup>97)</sup>.

Am 31. März scheiterte im Interfraktionellen Siebenerausschuß der Versuch einer Verständigung. Die SPD schätzte, nach den Worten ihres Abg. Katz, das politische Risiko einer Ablehnung der Verfassung durch die Alliierten als „sehr gering“ ein. Sein Fraktionskollege Karl Schmid hielt es für unbedingt erforderlich, daß die deutsche Seite endlich einmal einen „Sieg gegenüber den Alliierten“ errin-

<sup>91)</sup> Vgl. Die Welt vom 6. Januar 1949; Keesings Archiv der Gegenwart 18/19, 1948 und 1949, Essen o. J., S. 1764. Der volle Wortlaut der Erklärung ist in verschiedenen Nachlässen überliefert.

<sup>92)</sup> Es ist also falsch, wenn es bei P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 201 (in dem chronologischen Überblick) unter dem 5. Januar 1949 heißt: „Die SPD im Parlamentarischen Rat spricht ihr Mißtrauensvotum gegen Adenauer aus.“

<sup>93)</sup> So die NZZ Nr. 8 vom 9. Januar 1949. In einer Presseerklärung des SPD-Parteivorstands vom 5. Januar 1949 waren Differenzen zwischen dem Parteivorstand und der SPD-Fraktion des Parlamentarischen Rats bestritten worden; Nachl. Brill 12.

<sup>94)</sup> Vgl. Rheinischer Merkur Nr. 4 vom 22. Januar 1949; P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 111. In einem Bericht des Leiters der Außenstelle des Büros der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg, Leisewitz, vom 5. Januar 1949 hieß es, Adenauers Aussichten auf den Posten des Bundespräsidenten seien durch die Krise nicht größer geworden; Bundesarchiv Z 12/120; Nachl. Brill 12. In einem Bericht vom 10. Januar 1949 wurde von Gerüchten gesprochen, nach denen Heuss als aussichtsreicher Kandidat für das Amt des Bundespräsidenten genannt werde.

<sup>95)</sup> So NZZ Nr. 19 vom 20. Januar 1949; Der Spiegel Nr. 4 vom 22. Januar 1949. In der Zeit Nr. 4 vom 27. Januar 1949 schrieb Jan Molitor, daß Adenauer, die „beherrschende Persönlichkeit“ des Parlamentarischen Rats, von ihm auf die Frage des künftigen Bundespräsidenten angesprochen worden sei und daraufhin geschickt abgelenkt habe; der Präsident liebe es nicht, von Positionen zu reden, die später zu besetzen seien. — Daß bei den Fusionsverhandlungen CDU-Zentrum auch die parlamentarische Konstellation im Frankfurter Wirtschaftsrat eine Rolle spielte (Gewinnung der Zentrums-Stimmen für die von der CDU/CSU und FDP getragene Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards), sei hier nur angedeutet.

<sup>96)</sup> W. Strauß, Die Arbeit des Parlamentarischen Rates, S. 165 f.

<sup>97)</sup> So in einer Erklärung vom 30. März. Vgl. ebd., S. 164. In einer Stellungnahme der SPD-Fraktion vom 30. März 1949 hieß es, die Fraktion sei bereit, den Vorschlägen des alliierten Memorandums vom 2. März soweit zu folgen, „als dies mit den reiflich erwogenen deutschen Auffassungen über die Voraussetzungen der Arbeitsfähigkeit einer Bundesregierung vereinbar sei“. Vgl. Mainzer Allgemeine Zeitung vom 31. März 1949, die ferner berichtete, daß an den Beratungen der SPD-Fraktion der stellv. Parteivorsitzende Ollenhauer teilgenommen habe.

gen müsse<sup>98)</sup>. Die Sozialdemokraten gingen auf breiter Front zur „nationalen Opposition“ (Merkl)<sup>99)</sup> über und verurteilten die „unverständliche Kapitulation vor den Besatzungsmächten“<sup>100)</sup>. Nachdem Adenauers Bemühungen, die SPD von ihrem „überbetonten nationalistischen Standpunkt“<sup>101)</sup> abzubringen, ohne Ergebnis geblieben waren<sup>102)</sup>, suchte er Zeit zu gewinnen, damit sich die starre Haltung der Sozialdemokratie „lockern“ könne<sup>103)</sup>. Die CDU/CSU-Fraktion trat am 6. April in „ernster Sorge“ angesichts der innen- und außenpolitischen Entwicklung für eine rasche Verabschiedung des Grundgesetzes ein.

Der Präsident des Parlamentarischen Rats wollte es unter keinen Umständen auf eine „Machtprobe“ mit den Alliierten ankommen lassen, um nicht den Verfassungsauftrag des Rats zu gefährden<sup>104)</sup>. Er hielt es nach wie vor für notwendig, das Grundgesetz mit einer „möglichst breiten Mehrheit“ rasch zu verabschieden, auch unter Konzessionen gegenüber den alliierten Forderungen<sup>105)</sup>. In dieser Situation begrüßte Adenauer die Beschlüsse der Washingtoner Außenminister-Konferenz vom 8. April 1949 — die größere Vollmachten für den künftigen westdeutschen Bundesstaat vorsahen — als einen „Fortschritt für Westdeutschland“, der durch rasche Fertigstellung

des Grundgesetzes genutzt werden sollte<sup>106)</sup>. Er hielt es für „unfaßbar und nicht zu verantworten“, die „ausgestreckte Hand der Alliierten“ auszuschlagen. An die Adresse der SPD gerichtet, fügte er hinzu, das Grundgesetz sei ja nicht „die Zehn Gebote“; Änderungen in naher Zukunft seien „durchaus wahrscheinlich“<sup>107)</sup>.

Die SPD-Fraktion beharrte jedoch, von Schumacher unterstützt, auf ihrem inzwischen vorgelegten „vereinfachten Grundgesetzentwurf“. Sie spielte damit *va banque*<sup>108)</sup>. Adenauer bewertete es als eine Tragödie, daß der SPD-Vorsitzende von seinem Krankenbett in Hannover aus Entscheidungen treffe, die von der Bonner Fraktion als bindend angesehen würden<sup>109)</sup>. Am 20. April beschloß der erweiterte SPD-Parteivorstand in Hannover unter dem Einfluß Schumachers, die Arbeit des Parlamentarischen Rats scheitern zu lassen, falls nicht die sozialdemokratischen Forderungen, wie sie in einem neuen gekürzten Grundgesetz-Entwurf vorgelegt worden waren, angenommen würden.

Am 21. April beklagte Adenauer im Nordwestdeutschen Rundfunk dieses Ergebnis. Er warnte vor einer innenpolitischen Vergiftung durch die Behauptung, die CDU/CSU treibe „Erfüllungspolitik“. Damit würde wie nach 1918 eine Kluft zwischen „Erfüllungspolitikern“ und „Patentnationalen“ aufgerissen. Adenauer bezeichnete Schumachers Angriffe auf die Alliierten als „unberechtigt“ und gab der Hoffnung Ausdruck, daß es auf Grund der „politischen Einsicht“ der SPD doch noch zu

<sup>98)</sup> Ungezeichnete Niederschrift über die „Verhandlungen des Siebener-Ausschusses vom 31. März 1949 ab 19 Uhr“; Nachl. Kleindinst 152. Diese Äußerung hat der Abg. Schmid in einer Pressekonferenz wiederholt. Vgl. Kölnische Rundschau vom 4. April 1949. In den vorausgegangenen Tagen hatte sich der SPD-Vorsitzende Schumacher wiederholt gegen ein Nachgeben ausgesprochen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 27. März 1949; NZZ Nr. 87 vom 29. März 1949; SZ vom 31. März 1949.<sup>99)</sup> Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 111.

<sup>100)</sup> Vgl. Die Welt vom 31. März 1949; Kölnische Rundschau vom 1. April 1949. Nach einer AP-Meldung vom 1. April (vgl. ebd. 2. April) haben amerikanische Kreise in Frankfurt die Vermutung ausgesprochen, daß die Labour-Regierung die SPD in ihrer Haltung „ermutigt“ habe. Solche Vermutungen wurden am folgenden Tage von London demontiert. Vgl. ebd. 4. April 1949.

<sup>101)</sup> So in einem Schreiben Pfeiffers vom 31. März 1949 an den erkrankten CSU-Abg. Kleindinst; Nachl. Kleindinst 157.

<sup>102)</sup> Vgl. Der Spiegel Nr. 16 vom 15. April 1949, S. 3; Die Welt vom 31. März 1949.

<sup>103)</sup> So Pfeiffer (s. Anm. 101). Dazu W. Strauß, Die Arbeit des Parlamentarischen Rates, S. 164.

<sup>104)</sup> So auf einer Wahlkundgebung der nordbadischen CDU in Karlsruhe am 3. April 1949. Vgl. SZ vom 5. April 1949; Keesings Archiv 1948/49, S. 1879.

<sup>105)</sup> Vgl. Die Welt vom 9. April 1949; Keesings Archiv 1948/49, S. 1886.

<sup>106)</sup> Ebenda.

<sup>107)</sup> In einer Pressekonferenz am 16. April 1949. Zitiert nach einer Meldung der UP-Presseagentur. Die Wendung von den „Zehn Geboten“ ist auch erwähnt bei K. Adenauer, Erinnerungen 1945 bis 1953, S. 172.

<sup>108)</sup> So Kölnische Rundschau vom 1. April 1949; Der Spiegel Nr. 14 vom 2. April 1949, S. 3.

<sup>109)</sup> Vgl. Mainzer Allgemeine Zeitung vom 7. April 1949. Nach dem gleichen Bericht hat Schumacher erklärt, die CDU vertrete eine Politik der Tradition des „klerikalen Partikularismus, der den französischen Wünschen entgegenkomme“. Bereits am 6. April hatte die Zeitung kommentiert, daß Schumacher in diesem Augenblick „vermutlich den Schlüssel zur politischen Entwicklung Deutschlands“ in der Hand habe. Vgl. ferner Paul Wilhelm Wenger, „Der kranke Führer“, in: Rheinischer Merkur Nr. 16 vom 16. April 1949. Der Spiegel (s. Anm. 108) schrieb: „Die englischen Sozialisten, um die Sozialisierung besorgt, stärken ihren SPD-Freunden den Rücken. Sie fallen über Adenauer her.“

einer Einigung im Parlamentarischen Rat kommen werde<sup>109a)</sup>.

Das „Nein“ von Hannover bildete eine „nationale Sensation“<sup>110)</sup>. Zwei Tage später gaben die Alliierten nach: Sie hatten sich bereits auf der Washingtoner Außenminister-Konferenz Anfang April in einem Alternativbeschluss auf entsprechende Konzessionen eingestellt und brauchten keinen Prestigeverlust in Kauf zu nehmen. Damit standen die Verfassungsschöpfer vor einer neuen Situation.

Nachdem die CDU/CSU-Fraktion am 22. April auf die Herausforderung von Hannover mit einer scharfen Presseerklärung geantwortet hatte — in der jeder Versuch, die Motive deutscher Politiker „als fremden Mächten dienend zu diffamieren“, zurückgewiesen und der Verzicht auf die „Wiedergewinnung des deutschen Selbstbestimmungsrechts“ als „Bankrotterklärung der deutschen Demokratie“ verurteilt worden war<sup>111)</sup> —, fand man sich rasch zu neuen Beratungen zusammen. Da die SPD auf ihren verkürzten Grundgesetz-Entwurf verzichtete, der im übrigen in keinem Zusammenhang mit dem umstrittenen Finanzproblem gestanden hatte, konnte in den beiden nächsten Tagen das Bonner Verfassungswerk auf der Basis wechselseitiger Kompromisse vollendet werden<sup>112)</sup>. In einem Abschlußkommuni-

que vom 24. April wurde hervorgehoben, daß die Entscheidungen des Parlamentarischen Rats „ausschließlich durch deutsche, von fremden Einflüssen unabhängige Erwägungen“ bestimmt worden seien.

Die Tatsache, daß die Konzessionsbereitschaft der drei Westalliierten bereits vor dem 20. April den Militärgouverneuren bekannt war, auf höhere Weisung aber nicht hatte nach Bonn mitgeteilt werden dürfen, schuf eine prekäre Situation für die CDU/CSU. Ausgerechnet die konsequentesten Verfechter einer deutschen Westbindung hatten an dieser entscheidenden politischen Wegbiegung die Haltung der Alliierten falsch eingeschätzt. Adenauer sah sich düpiert<sup>113)</sup>. War er doch, wenn gleich mit Unbehagen, um des für ihn höheren nationalen Zieles willen zum Nachgeben bereit gewesen. Noch in seinen Erinnerungen hat er das Vorgehen der Westmächte als für ihn und alle nicht der SPD-Fraktion angehörenden Abgeordneten als „sehr bitter“ bezeichnet<sup>114)</sup>. Die SPD hatte, wie „Die Zeit“ am 28. April kommentierte, die „Partie gewonnen“. Die Sozialdemokraten erschienen als Wahrer der nationalen Interessen.

Zunächst deutete alles darauf hin, daß Adenauer den Erfolg der Gegenseite widerspruchslos hinnehmen würde, nachdem die auf der Grundlage eines parteipolitischen Burgfriedens fertiggestellte letzte Fassung des Grundgesetzes bereits am 25. April von den Alliierten genehmigt worden war. Da sich an seiner Beurteilung der weltpolitischen Situation nichts geändert hatte, verteidigte Adenauer die „Opfer“ der CDU/CSU für den Verfassungskompromiß<sup>115)</sup>. Aus naheliegenden Gründen hielt er es für verfehlt, dabei von Siegern und Besiegten zu sprechen<sup>116)</sup>.

Anschließend schwieg der CDU-Vorsitzende volle drei Monate, bevor er zum spektakulä-

<sup>109 a)</sup> Vgl. Kölnische Rundschau vom 22. April 1949; Mainzer Allgemeine Zeitung vom 22. April 1949.

<sup>110)</sup> Unter der Überschrift „Ablehnende Haltung der SPD in Hannover“ brachte die SZ am 21. April eine Sonderausgabe heraus, in der über die Entscheidungen vom Vortage berichtet wurde. In diesem Zusammenhang wurde mitgeteilt, daß Adenauer den Sieg Schumachers als eine Niederlage des Abg. Schmid bezeichnet habe. Paul Wilhelm Wenger sprach vom „Führerdiktat“ Schumachers (Rheinischer Merkur Nr. 18 vom 30. April 1949), L. Edinger (Schumacher, S. 242 f.), vom „Triumph“ des „militanten, patriotischen Führers“.

<sup>111)</sup> Zitiert nach J. F. Kleindinst, Der Parlamentarische Rat (s. oben Anm. 38), S. 119 f.

<sup>112)</sup> Die Einzelheiten s. bei W. Strauß, Die Arbeit des Parlamentarischen Rates, S. 165 f. In einem Schreiben vom 22. Juni 1949, in dem die hessischen CDU-Abg. Heinrich v. Brentano und Walter Strauß Stellung nahmen zu einer vom SPD-Parteivorstand verbreiteten Denkschrift über vermeintliche „Wahlbeeinflussung bei der Abstimmung über den Bundessitz durch Journalisten“, hieß es u. a., ein Vergleich zwischen den Forderungen der SPD-Gremien vom 20. April und dem Ergebnis der interfraktionellen Vereinbarungen vom 22. bis 24. April 1949 werde „für jeden unbefangenen Beobachter zu der Feststellung führen, daß die größeren Zugeständnisse jedenfalls nicht von der CDU/CSU“ gemacht worden seien, aber: „Wir halten es aus Gründen des innenpolitischen Friedens nicht gerade für wünschenswert, diese Frage aufzuwerfen.“ Nachl. Kleindinst 152.

<sup>113)</sup> Ob die Vermutung zutrifft, daß Adenauers Rechercheure — im Unterschied zu denen der SPD — bei den alliierten Mittelsmännern an die „falschen Leute“ geraten seien (Der Spiegel Nr. 18 vom 30. April 1949, S. 3), läßt sich nicht feststellen. SPD-Politiker hatten offensichtlich frühzeitig die „oralen“ Aussprüche (so der CDU-Abg. v. Brentano) amerikanischer Verbindungsoffiziere und Diplomaten richtig verstanden. Vgl. Spiegel Nr. 14 vom 2. April 1949.

<sup>114)</sup> Erinnerungen 1945—1953, S. 171.

<sup>115)</sup> Am 26. April 1949 vor den Führungsgremien der CDU/CSU. Vgl. SZ vom 28. April 1949; Rheinischer Merkur Nr. 18 vom 30. April 1949; A. J. Heidenheimer, Adenauer, S. 172.

<sup>116)</sup> Am 27. April 1949. Vgl. Mainzer Allgemeine

ren Gegenschlag ausholte. Er benutzte die Eröffnung des Bundestagswahlkampfes am 21. Juli 1949 in Heidelberg dazu, das „Nein“ der SPD vom 20. April zu entkräften<sup>117)</sup>. Nach seiner Version sind anlässlich einer Beratung von Vertretern des Parlamentarischen Rats am 14. April mit den Militärgouverneuren Mitglieder der SPD-Delegation durch Angehörige der britischen Militärregierung vertraulich über die Konzessionsbereitschaft der Alliierten informiert worden. Ob diese damals lei-

denschaftlich umstrittene Behauptung zutrifft, läßt sich heute noch nicht sagen: Es gibt gewichtige Belege dafür<sup>118)</sup> und andere dagegen<sup>119)</sup>, nicht zuletzt die bereits erwähnten Stellungnahmen Schumachers von Ende März 1949<sup>120)</sup>. Für Adenauer ging es im Wahlkampf des Sommers 1949 darum, die CDU vom Odium einer nicht entschiedenen „nationalen“ Haltung zu befreien<sup>121)</sup> und der SPD das Argument zu nehmen, am 20. April Deutschland gerettet zu haben<sup>122)</sup>.

#### IV. Die politischen Zielsetzungen Adenauers

Eine Antwort auf die Frage nach den politischen Zielsetzungen Adenauers bildet die Voraussetzung für das Verständnis seines politischen Verhaltens im Parlamentarischen Rat. Der CDU-Vorsitzende war — wie Hans Peter

Schwarz 1966 schlüssig herausgearbeitet hat<sup>123)</sup> — der prominenteste deutsche Politiker, der sich kompromißlos dafür eingesetzt hat, einen westdeutschen Bundesstaat ins Leben zu rufen und ihn unwiderruflich an den Westen zu binden. In seiner politischen Konstellationsanalyse ging er seit 1945 von der faktischen Zweiteilung Europas aus.

Zeitung vom 29. April 1949.

<sup>117)</sup> Vgl. P. Weymar, Adenauer, S. 417 ff. (dort das falsche Datum 22. Juli). Der Wortlaut der Rede ist abgedruckt in: Union im Wahlkampf (Sonderausgabe des Deutschland-Union-Dienstes) Nr. 20 vom 30. Juli 1949, S. 3 ff.

<sup>118)</sup> Vor allem die bei K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 218, abgedruckte Aktennotiz des persönlichen Referenten Adenauers, Blankenhorn, vom 30. April 1949 und die Erklärung des Foreign Office vom 27. Juli 1949 (ebd., S. 220). Nach einem Bericht der DENA-Presseagentur haben deutsche Teilnehmer der Frankfurter Besprechung vom 25. April 1949 mit den Militärgouverneuren erklärt, General Clay habe der Vermutung Ausdruck gegeben, daß britische Delegationsmitglieder am 14. April sozialdemokratische Politiker informiert hätten. Vgl. Keesings Archiv 1948/49, S. 1907. Über das Verhalten Clays vgl. neuerdings J. Gimbel, The American Occupation, S. 229 f. Der Bonner Korrespondent der New York Herald Tribune, Erwin Hartrich, schrieb, die Briten hätten SPD-Abgeordnete den Inhalt des „Versöhnungsmemorandums in der Hinterhand wissen lassen“. Vgl. Der Spiegel Nr. 18 vom 30. April 1949, S. 3, der seinerseits kommentierte: Die SPD-Abgeordneten hätten genug vom Inhalt der alliierten Zugeständnisse gewußt, „um sich ihre Renitenz leisten zu können“. S. auch Anm. 113.

<sup>119)</sup> So Äußerungen der SPD-Politiker im Wahlkampf 1949 und die späteren Stellungnahmen von Carlo Schmid, in: A. Wucher, Wie kam es zur Bundesrepublik?, S. 136; sowie Carlo Schmid, 20 Jahre Grundgesetz (Rede), Bonn 1969, S. 17.

<sup>120)</sup> Vgl. Anm. 98. Ferner Waldemar Ritter, Kurt Schumacher, Hannover 1964, S. 106 f.

<sup>121)</sup> Dazu vgl. P. Weymar, Adenauer, S. 401 ff.; K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 171; L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 474 f.; A. J. Heidenheimer, Adenauer, S. 171 f.; P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik, S. 138.

<sup>122)</sup> So am 8. August 1949 in einem Interview mit der Zeitung Die Welt.

Das früh vollausbildete außenpolitische Konzept Konrad Adenauers basierte auf Vorstellungen aus der Zeit nach dem Ende des Ersten Weltkriegs. Sie hatten sich durch die Erfahrungen der nationalsozialistischen Ära verfestigt. Dieses Konzept war das Gegenteil einer „Schaukelpolitik“, die Adenauer an Stresemann häufig kritisiert hat. Es läßt sich in aller Kürze folgendermaßen umschreiben: Rasche Herausführung Westdeutschlands aus seiner Machtlosigkeit und Isolierung durch möglichst enge Bindung an den europäischen Westen; wirtschaftliche, „organische“ Verflechtungen vor allem mit Frankreich und den Benelux-Staaten als sicherstes Mittel für den Bestand des Friedens unter Anerkennung des berechtigten westlichen Sicherheitsverlangens und als Grundlage für eine weitergehende Union westeuropäischer Staaten (unter Ein-schluß Großbritanniens); Aussöhnung mit Frankreich; Anlehnung an die USA als Voraussetzung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westdeutschlands und Westeuropas, der das sicherste Bollwerk gegen den Kommunismus bilden werde.

Die Alliierten hatten die innerdeutschen Voraussetzungen geschaffen, um diese außenpoli-

<sup>123)</sup> Vom Reich zur Bundesrepublik S. 425 ff.; ders., Konrad Adenauer: Erinnerungen 1945—1953, in: Polit. Vierteljahresschr. 6, 1965, S. 497 ff. Ferner neuerdings A. Baring, Außenpolitik, S. 50 ff., 57 ff.

tischen Zielsetzungen realisieren zu können; denn erst die Zerschlagung Preußens machte eine stärkere Westorientierung des größten Teils von Deutschland möglich. Dessen politisches Schwergewicht wollte Adenauer von Berlin nach dem Westen verlagert wissen, „gleichgültig, ob und von wem Berlin und der Osten besetzt seien“<sup>124</sup>). In Konsequenz dieser Lagebeurteilung sollte die Freiheit und Sicherheit der 46 Millionen Deutschen in den drei Westzonen nicht um des nationalstaatlichen Souveränitätsprinzips willen aufs Spiel gesetzt werden, da eine Wiederherstellung der deutschen Einheit angesichts der gegebenen Kräfteverhältnisse eine sowjetische Einflußnahme auf Gesamtdeutschland bedeuten mußte. Der CDU-Politiker war früh davon überzeugt, daß sich das wirtschaftliche Leben in den westlichen Besatzungszonen rasch erholen und daß damit Westdeutschland auch wieder eine politische Rolle zufallen würde. Er zweifelte nicht an der Lebensfähigkeit des neu zu bildenden Staatswesens.

Im Unterschied zu Adenauers wiederholt vortragener außenpolitischer Konstellationsanalyse, die für den späteren ersten Bundeskanzler das Fundament seiner Politik bildete, gibt es weitaus weniger und auch weniger präzise Belege für seine Vorstellungen von der inneren Struktur des künftigen Weststaats. Dessen Probleme waren für ihn in erster Linie unter dem Gesichtspunkt seiner außenpolitischen Konzeption wichtig. Der politische Neuaufbau Westdeutschlands mußte für die Westmächte akzeptabel sein. Das betraf vor allem die föderalistische Grundlage, ohne die keine Verfassung auskommen konnte, die der alliierten Genehmigung unterlag.

Die Einzelheiten der föderalistischen Ausgestaltung hingegen waren für Adenauer Nebensache. Er zählte nicht zu den extremen Föderalisten im Sinne des CSU-Programms, der Verfassungskonzeptionen des „Ellwanger Kreises“ oder auch der CDU-Parlamentarier um Adolf Süsterhenn und den „Rheinischen Merkur“. Vier Jahrzehnte zuvor, am 1. Februar 1919, hatte er sich einmal expressis verbis als Anhänger eines Einheitsstaats bezeichnet<sup>125</sup>),

<sup>124</sup>) So am 8. April 1946 in einem Schreiben an die Landesvorsitzenden der CDU, zitiert bei Hans Georg Wieck, *Christliche und Freie Demokraten in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg 1945/46* (Beitr. zur Gesch. des Parlamentarismus und der polit. Parteien, Bd. 10), Düsseldorf 1958, S. 193.

<sup>125</sup>) Vgl. K. D. Erdmann, *Adenauer*, S. 119. Hingegen erklärte er am 8. November 1948 in einer

allerdings gleichzeitig davor gewarnt, die Lebenskraft der Länder zu unterschätzen. Adenauer erstrebte seit 1945/46 einen dezentralisierten Bundesstaat mit weitgehender finanzieller Autonomie der Länder<sup>126</sup>). Auf diese Weise glaubte er die Macht der Zentralregierung beschränken zu können, deren Sitz er „in die Gegend des Mains“ verlagert wissen wollte.

Eine Zeitlang war Adenauer für eine Dreigliederung Westdeutschlands eingetreten. Dabei sollten Rheinland, Westfalen, eventuell Osnabrück, Rheinhessen, Rheinpfalz und Teile von Hessen-Nassau die Brücke zwischen einer ähnlich großen norddeutschen und süddeutschen Ländergruppierung bilden. Der CDU-Politiker befürwortete ein Zweikammersystem, das er auch innerhalb der Länder für denkbar hielt<sup>127</sup>). Die im Juli 1946 von der britischen Regierung verfügte Errichtung des Landes Nordrhein-Westfalen hatte Adenauer begrüßt. Im Frühjahr 1948 war er ohne Erfolg für den Anschluß der drei nördlichen Regierungsbezirke des zur französischen Zone gehörenden Landes Rheinland-Pfalz (Koblenz, Trier, Montabaur) an Nordrhein-Westfalen eingetreten<sup>128</sup>).

Im März 1947 hatte der CDU-Vorsitzende der britischen Zone dem französischen Diplomaten Pierre Arnal den Vorschlag entwickelt, daß die Westmächte anstelle eines Friedens„vertrags“ — den keine Partei unterschreiben könne — Deutschland, solange es geteilt bleibe, ein „Statut“ auferlegen sollten; auf diese Weise könne kein deutscher Politiker einer vergleichbaren Hetze wie der gegen die Unterzeichner des Versailler Vertrags ausgesetzt werden. Außerdem sei ein, wenn auch noch so hartes, „Statut“ leichter zu verbessern als ein zweiseitiger Vertrag.

Aus alledem ergibt sich, daß Adenauer, abgesehen von seinem Einsatz für einen mög-

Sitzung der CSU-Landtagsfraktion in München (s. Anm. 141), der Zug zum Zentralismus sei „verderblich“; er selbst habe seinerzeit gegen die Erzbischöfliche Steuerreform Stellung genommen, und zwar im Gegensatz zu seiner Partei (Zentrum). Aufzeichnung in Privatbesitz.

<sup>126</sup>) Der französische Diplomat Pierre Arnal hat erst nach dem Tode Adenauers über zwei Unterredungen mit dem CDU-Vorsitzenden im Juni 1946 und März 1947 berichtet: *Conrad Adenauer sous l'occupation britannique (1945—1947)*, in: *Revue d'histoire diplomatique* 81, 1967, S. 57—85.

<sup>127</sup>) So am 20. September 1946 im Zonenbeirat. Vgl. Protokolle der Verhandlungen des Zonenbeirats (ungedruckt), S. 78.

<sup>128</sup>) Vgl. Keesings Archiv 1948/49, S. 1388, 1456.

lichst großen Freiheitsspielraum des einzelnen und seiner Ablehnung jeglichen sozialistischen Staatsdirigismus, keinen Wert auf Details des Verfassungswerks legte. Hingegen blieb er von Anfang an darauf bedacht, den künftigen Bundesstaat mit allen Sicherungen und Vollmachten auszustatten, die er für einen Staat dieser Größe und dieser geographischen Lage für notwendig hielt.

Als Konsequenz aus seiner Situationsanalyse erinnerte er im Parlamentarischen Rat wiederholt daran, bei der von ihm befürworteten raschen Vollendung des Grundgesetzes nicht zu vergessen, was die Militärgouverneure im Sinne der „Frankfurter Dokumente“ vom 1. Juli 1948 konzederen würden und was nicht<sup>129)</sup>. Ihm ging es darum, so rasch wie möglich für das neue Staatswesen schrittweise eine eigene, wenn auch vorerst begrenzte Handlungsfreiheit zu gewinnen. Um dieses Zieles willen war er trotz des damit verbundenen Risikos zu gezielten Vorleistungen bereit.

Aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg kannte Adenauer die Mentalität der britischen und französischen Besatzungsmächte und die Rivalitäten zwischen ungleichen Alliierten. 1948/1949 war allerdings noch wenig von Differenzen in der Deutschlandpolitik der Regierungen in Washington, London und Paris bekannt. Als prominentester deutscher Verfechter der Idee einer europäischen Föderation gewann Adenauer bei den Westmächten allmählich ein Kapital an Vertrauen, das der von ihm vertretenen Politik zugute kam. Dabei spielte eine Rolle, daß er der unumstrittene Vorsitzende der stärksten Partei in der britischen Zone war. Ferner wirkte sein bekannter „antipreußischer Duktus“ in dem von Aversionen gegen den preußischen Geist besessenen westlichen Ausland ebenso beruhigend wie sein „instinktiver Antikommunismus“ in den Jahren des Prager Staatsstreichs, der Berliner Blockade und der Gründung der NATO<sup>130)</sup>. Adenauer setzte seine größten Hoffnungen auf die amerikanische Politik und deren Verfechter in Deutschland, General Clay.

## V. Inwieweit hat Adenauer seine Vorstellungen durchsetzen können?

Die Beantwortung dieser Frage muß sich auf innenpolitische Zielsetzungen des CDU-Politikers beschränken, da ja das Grundgesetz für außenpolitische Festlegungen keine Plattform bot, abgesehen von der in der Präambel allgemein umschriebenen gleichberechtigten Mitwirkung des deutschen Volkes in einem künftigen „vereinten Europa“ mit seiner friedensfördernden Aufgabe. Der Beitrag Adenauers an der Schaffung des Grundgesetzes liegt auf einer anderen Ebene als der einer Mitwirkung bei der verfassungsrechtlichen Ausformung.

Mehr als der Inhalt lag ihm das rasche Zustandekommen einer Verfassung am Herzen. Der CDU-Vorsitzende hat seine Vorstellungen über die Innenstruktur des künftigen Weststaats keineswegs alle durchsetzen können oder — wie etwa im Punkte Finanzhoheit der Länder — 1949 noch durchsetzen wollen. In dem Maße, in dem er mit einer künftigen Füh-

rungsrolle seiner Partei in der kommenden westdeutschen Republik rechnete, entwickelte er sich zum Verfechter einer starken Bundesgewalt, wie sie von den Sozialdemokraten gefordert wurde.

Nach dem Verschwinden Preußens und der von den Besatzungsmächten vorgenommenen Neugliederung der deutschen Länder war das politische Schwergewicht in den Westen Deutschlands verlagert — ohne Zutun Adenauers. Um so mehr lag ihm an der „richtigen“ Auswahl der neuen Hauptstadt. Die am 10. Mai 1949 mit 33 gegen 29 Stimmen zustande gekommene Wahl von Bonn<sup>131)</sup> entsprach den Intentionen des rheinischen Politikers, den die „Neue Zeitung“ zu Beginn der Verfassungsberatungen als „Kölner von Beruf“ charakterisiert hatte<sup>132)</sup>. Bereits im Oktober 1948 war Adenauer im Ältestenrat zugunsten von Bonn — das seine Wahl als Tagungsort des Parlamentarischen Rats der Initiative der Düsseldorfer Koalitionsregierung Arnold-Menzel ver-

<sup>129)</sup> Hinweis des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Pfeiffer in der 28. Sitzung des Hauptausschusses am 18. Dezember 1948. Vgl. Verhandlungen des HA, S. 338.

<sup>130)</sup> Vgl. H. P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 441 f.

<sup>131)</sup> 11. Sitzung; vgl. Sten. Berichte, S. 266.

<sup>132)</sup> NZ vom 4. September 1948.

dankte — eingetreten<sup>133</sup>). Sein persönlicher Einsatz für diese — auch von dem Kölner Gewerkschaftsführer Hans Böckler nachdrücklich unterstützte — Lösung<sup>134</sup>), die er Anfang November 1948 auf einer Pressekonferenz vorgeschlagen und am 18. November 1948 dem britischen Militärgouverneur General Robertson vorgetragen hatte<sup>135</sup>) und für die er seit Anfang Februar 1949 als Vorsitzender einer Siebener-Kommission des Parlamentarischen Rats offiziell wirken konnte<sup>136</sup>), ist ausschlaggebend gewesen<sup>137</sup>).

Durchgesetzt hat sich auch die von der CDU/CSU vertretene Forderung, die Institution des Bundespräsidenten zu schaffen. Adenauer zählte zu den Befürwortern der Flaggenfarben Schwarz-Rot-Gold. Nicht durchzusetzen vermochte er zusammen mit anderen CDU-Abgeordneten eine Zweite Kammer in der Form eines indirekt gewählten Senats<sup>138</sup>), dessen Mitglieder unabhängig sein sollten von Weisungen der Länderregierungen<sup>139</sup>). Adenauer

<sup>133</sup>) Vgl. NZ vom 28. Oktober 1948. Adenauer hatte es schon 1947 als seine Auffassung bezeichnet, „daß die Geschicke Deutschlands in der britischen Zone entschieden würden“. Vgl. H. P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S. 436. Die Ministerpräsidenten hatten am 16. September 1948 der Wahl Bonns als Tagungsort zugestimmt. Vgl. Walter Först, Die Ära Arnold, in: Politik und Landschaft (Beitr. zur neuesten Landesgesch. des Rheinlandes und Westfalens, Bd. 3), Köln 1969, S. 236.

<sup>134</sup>) In einem persönlich gehaltenen Schreiben an einzelne Abgeordnete vom 28. Februar 1949 hatte sich Böckler für Bonn eingesetzt, um den Sitz der künftigen Bundesregierung in die Nähe des „Kerns der deutschen Wirtschaft und des sozialen und politischen Lebens“ zu bekommen; Nachl. Kleindinst 153.

<sup>135</sup>) Vgl. K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, S. 158.

<sup>136</sup>) Vgl. Die Welt vom 3. Februar 1949.

<sup>137</sup>) Es dürfte noch zu klären sein, ob für Adenauer bei der Wahl von Bonn auch ein von dem Düsseldorfer Ministerpräsidenten Karl Arnold vertretenes Argument eine Rolle gespielt hat. Danach müsse die neue Hauptstadt in „unmittelbarer Nähe“ des Internationalen Ruhrkontrollapparats errichtet werden, um dem Lande Nordrhein-Westfalen in der „ersten schweren Zeit einen ständigen Rückhalt in der Behandlung der Ruhrfrage“ geben zu können. Vgl. Die Welt vom 26. Februar 1949.

<sup>138</sup>) In der Zeit Nr. 4 vom 27. Januar 1949 zitierte Jan Molitor folgende Äußerung Adenauers: „Ich sehe nichts Gutes darin, wenn die eine Kammer quasi als Oberregierungsratskammer auf Weisung der Länder arbeitet.“

<sup>139</sup>) Am 20. September 1946 hatte Adenauer im Hamburger Zonenbeirat erklärt: „Ob ich für den Staatspräsidenten sein werde, weiß ich noch gar nicht; daß ich für eine Zweite Kammer in den Ländern sein werde, weiß ich, denn nach meiner festen Überzeugung, die ich [...] seit 1927/28 habe, wären

sah in der Schaffung des Bundesrats keineswegs die von vielen CSU-Vertretern erhoffte Sicherung des „föderalistischen Aufbaues“, wenn eines Tages — wie er am 8. Januar 1949 erklärte<sup>140</sup>) — die „Ostzone und Berlin dazukämen“; in diesem Falle werde der Bundesrat „mit gewisser Wahrscheinlichkeit lange Zeit hindurch eine sozialistische Mehrheit“ haben. Der Anfang November 1948 in die Debatte geworfene Vorschlag des Ratspräsidenten für ein Dreikammersystem (Unterhaus, Senat und Bundesrat) schien von Anfang an nicht ernst gemeint gewesen zu sein. Er diene offensichtlich dazu, ein in der Frage der Zweiten Kammer sich anbahnendes Zusammengehen von CSU- und SPD-Abgeordneten zu verhindern und die immer gefährdete Einheit der CDU/CSU-Fraktion zu wahren<sup>141</sup>).

Nur beiläufig sei an dieser Stelle erwähnt, daß die nur acht CSU-Abgeordneten unverhältnismäßig große Erfolge errungen haben: nicht zuletzt dank der intensiven Unterstützung durch den bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard und die ständigen bayerischen Regierungsvertreter in Bonn, aber auch dank weitgehenden Entgegenkommens von Adenauer. Ihm war der Zusammenhalt der noch jungen Fraktion wichtiger als die Majorisierung der Minderheit, selbst in der zentralen Frage der Finanzhoheit und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern<sup>142</sup>). Hingegen

die Dinge in Deutschland ganz anders gelaufen, wenn der Reichstag eine Zweite Kammer zur Seite gehabt hätte. Der Reichsrat war das nicht. [...] Eine Zweite Kammer, entsprechend zusammengesetzt, mit nicht zu starken Machtvollkommenheiten, garantiert dafür, daß die Hauptkammer, die gewählt ist, gut funktioniert.“ Vgl. Verhandlungen des Zonenbeirats (ungedruckt), S. 78.

<sup>140</sup>) Auf einer Tagung der CDU/CSU-Führungsgremien in Königswinter (s. Anm. 19). Diese Begründung ist, soweit ich sehe, die einzige konkrete Stellungnahme Adenauers zur Ausgestaltung des Grundgesetzes unter dem Aspekt einer möglichen gesamtdeutschen Verfassungsgrundlage.

<sup>141</sup>) So jedenfalls in einem Bericht der NZ vom 14. November 1948. Am 8. November 1948 nahm Adenauer in München an einer Sitzung der bayerischen CSU-Landtagsfraktion mit CSU-Abgeordneten des Parlamentarischen Rats teil, in der Übereinstimmung über strittige Fragen der Finanzverwaltung erzielt wurde. Vgl. Die Welt vom 9. November 1948. Auch am 10. Januar 1949 nahm Adenauer an einer Sitzung der CSU-Führungsgremien in München teil. Sein Verhältnis zu Ehard ist, auch für die Zeit nach 1949, einer Untersuchung wert.

<sup>142</sup>) Adenauer hatte bereits in einer Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 28. September 1948 Zugeständnisse an die CSU zugunsten einer Finanzverwaltung durch die Länder und nicht durch den Bund gemacht. Vgl. NZ vom 30. September 1948.

stieß er mit seinem Vorschlag vom Januar 1949, einen gemeinsamen Wahlausschuß von CDU und CSU für die kommende Bundestagswahl zu bilden<sup>143)</sup>, auf strikte Ablehnung der bayerischen Politiker, die darin einen Versuch sahen, auf diese Weise eine christlich-demokratische „Einheitspartei“ vorzubereiten.

Adenauer hat in der zentralen Frage der föderalistischen Ausgestaltung des Grundgesetzes zwischen extremen Vorstellungen der CSU-Abgeordneten, aber auch mancher CDU-Vertreter einerseits und den Sozialdemokraten andererseits vermittelt. Ihm lag an einer für die süddeutschen Länder akzeptablen Lösung, wobei er das entsprechende Wählerpotential dieser Gebiete von vornherein in sein Kalkül einbezog. Die im Zusammenhang mit Beratungen über die Frage der Zweiten Kammer im Januar 1949 gefallene Äußerung Adenauers, eine entsprechende Entscheidung, auch wenn sie gegen seine und seiner Fraktion Ideen ausfalle, bedeute für ihn keinen „Weltuntergang“<sup>144)</sup>, gilt auch in Hinsicht auf andere politische Fragen.

Nicht durchzusetzen vermochte er seine Vorstellungen von einer auch finanziell starken Gemeinde-Selbstverwaltung, von der Einführung des Mehrheitswahlrechts und der allgemeinen Wahlpflicht<sup>145)</sup>. Adenauer zählte zu denjenigen Abgeordneten, die ohne Erfolg eine Annahme des Grundgesetzes durch Volksabstimmung befürworteten. Schwerer wog, daß es der CDU/CSU-Fraktion nicht gelungen ist, ihre hartnäckig vertretenen Forderungen nach der Aufnahme weitgehender kirchen- und kulturpolitischer Garantien in das Grundgesetz zu realisieren. Der CDU-Vorsitzende hat sich in dieser Frage nicht exponiert, sondern in den teilweise leidenschaftlich geführten Auseinandersetzungen loyal zu vermitteln gesucht, auch zwischen Vertretern des Parlamentarischen Rats und der Kirchen. Dabei blieb es

seine Hauptsorge, „Scharfmacher“ auf beiden Seiten zurückzuhalten.

Während der Dauer der Verfassungsberatungen vermochte der Ratspräsident — durchaus in Übereinstimmung mit den SPD-Abgeordneten — das Gremium der Ministerpräsidenten auszuschalten. (Eine Aversion Adenauers gegen die Regierungschefs, inklusive die der CDU angehörigen Ministerpräsidenten, die ja jeweils starken Einfluß auf die CDU-Landesverbände besaßen oder deren Vorsitzende waren, läßt sich bereits aus dem Frühsommer 1946 nachweisen<sup>146)</sup>.) Eine personelle Verflechtung mit den Länderkabinetten bestand allerdings auf einer anderen Ebene: Nicht weniger als zwölf aktive Mitglieder von Länderregierungen gehörten als Abgeordnete dem Parlamentarischen Rat an, je sechs in den beiden großen Fraktionen.

Ebenso wie die Ministerpräsidenten blieb auch der Frankfurter Verwaltungsrat der Bizone von der Mitwirkung an der Verfassungsarbeit ausgeschaltet<sup>147)</sup>. Eine Ende Oktober 1948 vorgebrachte Klage Adenauers über die mangelnde Fühlungnahme der CDU/CSU-Fraktion des Frankfurter Wirtschaftsrats mit der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rats entsprang der Sorge, daß durch Differenzen zwischen beiden Gremien die Ausgangsposition beider Parteien für den kommenden Bundestagswahlkampf verschlechtert würde<sup>148)</sup>. An dieser Stelle darf nicht unerwähnt bleiben, daß der „Vorsitzende des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone“ im Winter 1948/1949 die parteiorganisatorische Arbeit keineswegs vernachlässigt, sondern im Gegenteil

<sup>146)</sup> Im Anschluß an eine gemeinsame Sitzung von Vertretern des Zonenbeirats der britischen Zone mit dem Länderrat der amerikanischen Zone am 3. Mai 1946 in Stuttgart erklärte Adenauer im Hamburger Zonenbeirat: Der Länderrat, in dem das „gemeine Volk — das sind wir —“ nicht vertreten sei, bleibe eine rein gouvernementale Einrichtung, „die einen etwas starken Beigeschmack nach Führerprinzip hat“. Vgl. Verhandlungen des Zonenbeirats (ungedruckt), S. 118.

<sup>147)</sup> Dazu vgl. Hermann Pünder, Von Preußen nach Europa, Stuttgart 1968, S. 389. Bei E. Schäfer, Von Potsdam bis Bonn, S. 68 f. ist von einer Art „kalter Rivalität“ zwischen den Zweizonen-Institutionen und dem Parlamentarischen Rat die Rede.

<sup>148)</sup> In einem Schreiben vom 30. Oktober an Oberdirektor Hermann Pünder hieß es: „Es muß alles geschehen, daß wir bei den Wahlen zum Bundestag gut abschneiden. Dafür wird aber maßgebend sein die Politik, die Frankfurt bis dahin treibt.“ In seiner Antwort vom 6. November berichtete Pünder über seine Bemühungen, zwischen der CDU-Fraktion des Wirtschaftsrats und den Mitgliedern des

<sup>143)</sup> Vorgetragen in einer Fraktionssitzung und auf der Tagung der CDU/CSU-Führungsgremien am 8. Januar 1949 in Königswinter. S. Anm. 19.

<sup>144)</sup> Zitiert von Jan Molitor in der Zeit Nr. 4 vom 27. Januar 1949.

<sup>145)</sup> Ausgesprochen in einer Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 18. Januar 1949 (mündl. Mitteilung eines Sitzungsteilnehmers) und in einem Interview mit dem Vertreter der NZ, Heinz Medefind. Vgl. NZ vom 20. Januar 1949. Nach einer Aktennotiz (in Privatbesitz) über die Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 20. Januar 1949 zählten zu den Themen, die in den kommenden interfraktionellen Beratungen behandelt werden sollten, auch „Wahlgesetzentwurf und Wahlpflicht“.

unter Ausnutzung des Prestiges und Gewichts seiner Präsidentenstellung beträchtlich forciert hat<sup>149</sup>). Adenauer vermochte in diesen Monaten seine Stellung als unbestrittener Parteivorsitzender über den Rahmen der britischen Zone auszudehnen. Seine häufige Abwesenheit von Bonn wegen seiner Teilnahme an parteipolitischen Veranstaltungen und Wahlkämpfen in den drei Westzonen führte zu heftiger Kritik aus den verschiedenen Lagern<sup>149a</sup>).

Kompromisse mit der SPD-Fraktion waren in manchen Punkten relativ leicht zu erzielen angesichts des gemeinsamen Zieles, möglichst rasch ein Grundgesetz fertigzustellen und mit einer möglichst breiten Mehrheit zu verabschieden. Auf diese Weise wollte Adenauer dem deutschen Volk eine „legitimierte Stimme“ und ein Organ verschaffen, daß die deutschen Belange auf internationaler Ebene wirkungsvoll vertreten könne<sup>150</sup>). Der Präsident des Parlamentarischen Rats warnte seine Parteifreunde vor der Annahme, das Grundgesetz nur als Provisorium anzusehen; denn es könne

„unter Umständen sehr lange in Geltung“ bleiben und müsse folglich „gut“ gemacht werden<sup>151</sup>). Lange hat Adenauer an seinem Vorschlag von Anfang November 1948 festgehalten, eine räumliche Trennung zwischen der Regierungsspitze und der Bundesverwaltung vorzunehmen<sup>151a</sup>).

In dem Versuch, die Stimmen der kleineren Parteien, insbesondere die der FDP-Abgeordneten, zu gewinnen, dürften sich die beiden großen Fraktionen in nichts nachgestanden haben. Ob und gegebenenfalls seit wann Adenauer die Möglichkeit einer künftigen Regierungskoalition mit der FDP ins Auge gefaßt hat, läßt sich nicht feststellen. Zu Beginn des Jahres 1949 hatte er noch den Zwang, im Parlamentarischen Rat nur zusammen mit der FDP eine Mehrheit bilden zu können, als eine „sehr betrübliche Folge“ des gegebenen Stimmenverhältnisses bewertet; mit den FDP-Abgeordneten könne man sich nur schwer verständigen, da sie „absolut unzuverlässig und in ihrer Meinung geteilt“ seien<sup>152</sup>).

## VI. Die Rolle Adenauers

Adenauer hat wiederholt seine Autorität für das Zustandekommen und mehr noch für die Annahme der in den Verhandlungen der interfraktionellen Ausschüsse (Fünfer- und Siebener-Ausschuß) ausgearbeiteten parteipolitischen Kompromisse eingesetzt<sup>153</sup>). Das war

Verwaltungsrats eine reibungslose Zusammenarbeit herzustellen. Abschließend schrieb der Oberdirektor, er sei der festen Überzeugung, „daß im Zeitpunkt der Wahlen zum Bundestag [...] eine wirtschaftspolitisch durchaus gute Plattform für unsere Partei geschaffen sein wird“; Nachl. Pünder 481. In einer 12 Punkte umfassenden Tagesordnung einer Sitzung des Frankfurter Verwaltungsrats mit der CDU-Fraktion bzw. dem Fraktionsvorstand des Wirtschaftsrats vom 6. Januar 1949 lautete Punkt 1: „Sicherstellung der vom Verwaltungsrat dringend gewünschten engeren Zusammenarbeit mit der CDU-Fraktion“; ebd.

<sup>149</sup>) Belege dafür etwa im Nachl. Pünder 481, 606.

<sup>149 a</sup>) Vgl. etwa den Kommentar von Heuss in einem Schreiben vom 9. Januar 1949 an seine Frau: „Adenauer wieder einmal verweist [...]“ Vgl. Theodor Heuss, Eine Ausstellung (Katalog, bearbeitet von Eberhard Pikart unter Mitarbeit von Dirk Mende), Tübingen und München 1967, S. 271. In verschiedenen Berichten der Außenstelle des Büros der Ministerpräsidenten in Bad Godesberg (so vom 24. und 27. November 1948) kamen Klagen aus amerikanischen und britischen Kreisen über Adenauers Abwesenheit zur Sprache. In einem Bericht vom 8. März 1949 hieß es, daß außer Ministerpräsident Ehard und Botschafter François-

deswegen bedeutsam, weil als Folge dieser von ihm angeregten und unter seinem Vorsitz geführten Geheimberatungen die Fraktionen von Januar bis März 1949 weitgehend ausgeschaltet blieben. Als vorteilhaft erwies sich die Fähigkeit des Präsidenten, verwickelte staatsrechtliche Probleme und komplizierte Verfahrensfragen zu entflechten und auf politische Fragestellungen zurückzuführen. Er vermochte mit äußerer Gelassenheit, aber nichtsdestoweniger gleichbleibender Zähigkeit und Geschicklichkeit die auseinanderstrebenden Kräfte in Fühlung miteinander und unterein-

Poncet auch Mitglieder des Interfraktionellen Ausschusses über die Abwesenheit Adenauers überrascht seien; dem Präsidenten werde vorgeworfen, daß er immer dann seinen Posten verlasse, „wenn es in Bonn kritisch werde“. Bundesarchiv Z 12/119, 123.

<sup>150</sup>) So am 8. Januar 1949; s. oben Anm. 19.

<sup>151</sup>) Ebd.

<sup>151 a</sup>) In einer Pressekonferenz am 4. November 1948 zuerst entwickelt. Dazu vgl. auch H. Pünder, Von Preußen nach Europa, S. 394 f.

<sup>152</sup>) So in einer Sitzung seiner Fraktion am 20. Januar 1949. S. Anm. 145.

<sup>153</sup>) Am 17. Februar 1949 erklärte der SPD-Abg. Schmid auf einer Wahlkundgebung in Bonn, Adenauer habe an dem „fairen und ehrenhaften Kompromiß“, der bei den jüngsten interfraktionellen Beratungen erzielt worden sei, wesentlichen Anteil. Vgl. Die Welt vom 8. Februar 1949.

ander zu halten. Das gilt nicht zuletzt für den „außenpolitischen“ Verkehr mit den Vertretern der drei Besatzungsmächte auf den verschiedenen Ebenen. Adenauer ging, im Unterschied selbst zu der Mehrheit seiner Fraktion<sup>154)</sup>, davon aus, daß nicht die Sozialdemokraten die erste Bundestagswahl gewinnen würden. An diese Wahl hat er angesichts ihrer „nicht genug“ einzuschätzenden Bedeutung<sup>155)</sup> mit großem Nachdruck immer wieder erinnert<sup>156)</sup>.

Bis zum Schluß der Arbeit des Parlamentarischen Rats bestand die Gefahr eines Scheiterns der Beratungen. Bis zuletzt blieb der „Anschein der Vorläufigkeit und eines möglicherweise widerruflichen Paktes zwischen den Länderregierungen und Länderparlamenten“ gewahrt<sup>157)</sup>. Daß ein Bruch vermieden werden konnte, ist nicht zuletzt Konrad Adenauers „höchst aktiver und elastischer Gegenwartigkeit“ (Heuss)<sup>158)</sup> zu verdanken. Dazu gehört auch die von Hermann Pünder getroffene Feststellung, daß Adenauer zusammen mit seinen „rührigen Mitarbeitern“ Wandersleb und Blankenhorn alles aufgeboten hat, um den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats die Zeit ihres Aufenthalts in Bonn „so angenehm wie möglich zu gestalten“<sup>159)</sup>. In diesem Zusammenhang verdient auch die entsprechende Arbeit des Sekretärs des Parlamentarischen Rats, Trossmann, erwähnt zu werden.

Der Präsident nannte in seiner Rede nach der Verabschiedung des Grundgesetzes mit einem der bei ihm seltenen historischen Rückblicke

<sup>154)</sup> Mitteilungen von CDU-Abgeordneten des Parlamentarischen Rats (s. Anm. 1).

<sup>155)</sup> Anläßlich der Tagung der CDU/CSU-Führungsgremien in Königswinter am 8. Januar 1949 hatte Adenauer den Anwesenden die Folgen eines SPD-Wahlsiegs u. a. mit dem Argument vor Augen geführt: „Eine englische sozialistische Regierung und eine sozialistische deutsche Westregierung würden bei der Labilität der Verhältnisse in Frankreich und Italien in der Lage sein, dem neuzubildenden Europa ein stark sozialistisches Exempel aufzudrücken.“ S. Anm. 19.

<sup>156)</sup> In einem Schreiben vom 22. Juli 1949 an sieben prominente CDU-Politiker (darunter Karl Arnold und Hermann Pünder) kritisierte er, daß sich zahlreiche „Parteifreunde [. . .] nicht genügend zur Verfügung stellen“. Dabei gäbe es zur Zeit für jedes CDU-Mitglied, „mag er im übrigen eine Stellung bekleiden, welche er will, keine wichtigere und dringendere Verpflichtung, als vor der Wahl im Interesse der Partei tätig zu sein“; Nachl. Pünder 606.

<sup>157)</sup> So G. Schulz, Die CDU, S. 97.

<sup>158)</sup> Zitiert bei P. Weymar, Adenauer, S. 363.

<sup>159)</sup> Von Preußen nach Europa, S. 397.

den 9. Mai 1949 den „ersten frohen Tag seit dem Jahre 1933“<sup>160)</sup>. Adenauer stellte damit das neugeschaffene Grundgesetz in die Tradition der Reichsverfassung von Weimar. Rückblickend hat er seine Hauptaufgabe darin gesehen, dafür zu sorgen, daß die Arbeit des Parlamentarischen Rats mit einem „positiven Ergebnis“ beendet werden könnte<sup>161)</sup>. Nach seiner Ansicht haben die Verfassungsschöpfer „sehr gute Arbeit“ geleistet<sup>162)</sup>.

Zu diesem Erfolg aber, so ließ sich zeigen, hat der Präsident des Rats wesentlich beigetragen. Gleichzeitig betätigte er sich als eine Art exekutives Führungsorgan im Vorfeld des kommenden Staates. Dadurch, daß Adenauer die politischen Möglichkeiten seines Amtes ausschöpfte, gewann er bedeutsamen Prestigezuwachs in der Öffentlichkeit. Der im Vergleich etwa zu Kurt Schumacher oder Ludwig Erhard bis dahin noch weniger bekannte CDU-Vorsitzende entwickelte sich zur politischen Zentralfigur und zu einer international bekannten Persönlichkeit. Seine tatsächlichen oder vermuteten Einflußmöglichkeiten ließen ihn zum „gesuchten Gesprächspartner“ aller derer werden, die im und vom kommenden Staat Aufmerksamkeit, Förderung und Verwendung zu finden hofften<sup>163)</sup>. Der von der Öffentlichkeit wenig beachtete politische Aufstieg des CDU-Vorsitzenden vollzog sich in erster Linie auf Kosten der bisher dominierenden Länderchefs, aber auch — wie sich bald herausstellen sollte — auf Kosten seines ernsthaftesten Rivalen Schumacher. Adenauer präsentierte der westdeutschen Bevölkerung „unausgesprochen und unauffällig“ seinen Anspruch auf das künftige Regierungsamt<sup>164)</sup>.

Es war nur folgerichtig, daß er am 7. Mai den Vorsitz des am Vortage gewählten Überleitungsausschusses<sup>165)</sup> übernahm. Dieses auf Antrag der FDP eingesetzte Gremium von 18 Abgeordneten sollte Empfehlungen vorbereiten, die — wie es Adenauer am 10. Mai im Plenum umschrieb — der „zukünftigen Bundesregierung im Hinblick auf die Vordringlichkeit gewisser gesetzgeberischer und organisatorischer Aufgaben“ zu machen seien<sup>166)</sup>. Auch wenn dem Ausschuß keine

<sup>160)</sup> 10. Sitzung; vgl. Sten. Berichte, S. 242.

<sup>161)</sup> Erinnerungen 1945—1953, S. 152.

<sup>162)</sup> Ebd., S. 176.

<sup>163)</sup> So A. Baring, Außenpolitik, S. 2.

<sup>164)</sup> So Theodor Eschenburg, Im Anfang war die Not, in: Die Zeit Nr. 38 vom 19. September 1969, S. 9.

<sup>165)</sup> 10. Sitzung; vgl. Sten. Berichte, S. 195.

<sup>166)</sup> 11. Sitzung; vgl. ebd., S. 269.

politischen Funktionen zustanden und er auf Weisung der Militärgouverneure nur in Zusammenarbeit mit den Ministerpräsidenten tätig werden konnte<sup>167</sup>), so verschaffte er Adenauer immerhin die Möglichkeit, auch nach dem Ende der Verfassungsarbeit weiterhin im organisatorischen Vorfeld der kommenden Bundesverwaltung Einfluß nehmen zu können. Er suchte zu verhindern, daß der Frankfurter Zweizonen-Verwaltungsrat personalpolitische Vorentscheidungen für die künftige Bundesverwaltung traf<sup>168</sup>). Bei der ersten gemeinsamen Beratung des Überleitungsausschusses und der Ministerpräsidenten am 3. Juni 1949 übernahm Adenauer ganz selbstverständlich den Vorsitz. Im Verlauf dieser Sitzung hob er die „ungeheure Verantwortung für die deutsche Bundesrepublik“ hervor, die die Länderchefs auf Grund des Auftrags der Besatzungsmächte, die Schaffung der Bundesorgane vorzubereiten, übernommen hätten<sup>169</sup>).

Eine Analyse der politischen Wirksamkeit Adenauers und seiner „Hintergrundfunktion“ (Heuss)<sup>170</sup>) im Parlamentarischen Rat, insbesondere im Hinblick auf die von den Verfassungsvätern gewollte starke Stellung der künftigen Bundesregierung und ihres Kanzlers, legt abschließend folgende Frage nahe: Hat Konrad Adenauer, der die beherrschende Persönlichkeit des Parlamentarischen Rats war<sup>171</sup>), ähnlich zuversichtlich wie der um

neunzehn Jahre jüngere Kurt Schumacher damit gerechnet, erster Regierungschef des neuen Staatswesens zu werden? Dem Gerücht, er erstrebe das Amt des Bundespräsidenten, hat der Ratspräsident zuletzt am 21. März 1949 energisch widersprochen<sup>172</sup>).

Die Vermutung liegt nahe, daß sich der CDU-Vorsitzende frühzeitig die Frage nach der Besetzung des Kanzlerpostens gestellt und in der ihm eigenen nüchternen Abschätzung der vorhandenen Kräfteverhältnisse und möglichen Kandidaten keineswegs negativ für sich beantwortet hat<sup>173</sup>). Gegen eine solche Annahme spricht jedenfalls nicht eine durchaus ernstgemeinte Bemerkung Adenauers in einer Geheimsitzung von Vertretern des Parlamentarischen Rats und der Ministerpräsidenten (über das Besatzungsstatut) am 12. April 1949: „Wenn man sich vorstellt, welche Aufgaben diese neue Bundesregierung am Tag ihrer Entstehung vor sich sieht, kann man die Herren, die diese Bundesregierung bilden, nur auf das tiefste bedauern.“<sup>174</sup>)

Es ist nicht leicht, die wichtigste politische Erfahrung zu formulieren, die Adenauer im Sommer 1949, nach Abschluß der ersten Etappe seines an der Jahreswende 1945/46 begonnenen politischen Aufstiegs, gewonnen hatte. Es dürfte die Einsicht gewesen sein, daß kein potentieller Kandidat vorhanden war, dem der CDU-Vorsitzende die Fähigkeit zutraute, die künftige Bundesrepublik so zu führen, wie es Adenauers sehr konkreten Vorstellungen von der Rolle und den Möglichkeiten (West-) Deutschlands entsprach. Aus dieser Erfahrung resultierte der Entschluß, selbst in die Bresche zu springen — ein Entschluß, der dann ebenso zielsicher wie geschickt in die Tat umgesetzt werden konnte. Im Parlamentarischen Rat hatte Adenauer sein persönliches Gewicht und seine politisch-taktischen Fähigkeiten nicht voll ausspielen können und — mit Ausnahme der Hauptstadtfrage — müssen. Das änderte sich rasch, als der erste Bundeskanzler gezwungen war, mit einer Verfassung zu regieren, die ihre „Brauchbarkeit“ erst noch unter Beweis stellen mußte.

<sup>167</sup>) In einem Interview mit der UP-Presseagentur.

<sup>173</sup>) Als der KPD-Abg. Renner am 7. Januar 1949 im Hauptausschuß verärgert behauptet hatte, daß die Besetzung der Ämter des künftigen Bundespräsidenten und Bundeskanzlers bereits von Adenauer „geregelt“ sei, hatte dieser mit dem Zwischenruf repliziert: „Fertig!“ Vgl. Verhandlungen des HA, S. 385.

<sup>174</sup>) Vgl. Protokolle des Ausschusses für das Besatzungsstatut (ungedruckt), S. 13.

<sup>167</sup>) Vgl. W. Strauß, Die Arbeit des Parlamentarischen Rates, S. 169.

<sup>168</sup>) In einem „vertraulichen Vermerk“ Pünders vom 31. Mai 1949 für den Vorstand der CDU-Fraktion des Frankfurter Wirtschaftsrats hieß es, Adenauer habe mit ihm, Pünder, vor einigen Tagen „verschiedene wichtige Angelegenheiten besprochen, die sich auf die Überleitung der Geschäfte des Verwaltungsrates auf die künftige Bundesregierung bezogen“. In diesem Zusammenhang habe der Präsident davor gewarnt, „daß im jetzigen Schluß-Stadium in Frankfurt noch wichtige Personalangelegenheiten erledigt würden“; CDU und SPD würden solche Entscheidungen „geradezu als unfair“ ansehen; Nachl. Pünder 481.

<sup>169</sup>) Protokoll der Sitzung (ungedruckt), S. 10 (aus Privatbesitz). Zum Schluß dieser Sitzung einigten sich die anwesenden Vertreter aller Parteien darauf, im künftigen Bundestag dafür einzutreten, daß jeder Abgeordnete eine Vergütung in Höhe der Bezüge eines Ministerialdirektors erhalten werde (S. 36).

<sup>170</sup>) Vgl. P. Weymar, Adenauer, S. 364.

<sup>171</sup>) So Jan Molitor in der Zeit Nr. 4 vom 27. Januar 1949. Der Spiegel Nr. 41 vom 16. Oktober 1948, S. 8, hatte Adenauer als die „vorläufige höchste Staatsperson über 47 Millionen Deutsche“ apostrophiert.