

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Friedrich Schäfer

Bundesstaatliche Ordnung
als politisches Prinzip

Gustav Schmidt

Wozu noch „politische
Geschichte“?

B 17/75

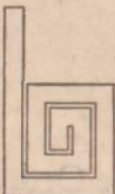
26. April 1975

Friedrich Schäfer, Dr. jur., geb. 6. April 1915 in Sindelfingen; Professor, Staatssekretär a. D., Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen und Berlin. Von 1957 bis 1967 und seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Sozialdemokratischen Partei, Vorsitzender des Innenausschusses und der Enquete-Kommission Verfassungsreform.

Veröffentlichungen u. a.: Polizeihandbuch für Baden-Württemberg, 1956 ff.; Die Notstandsgesetze. Vorsorge für den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat, 1966; Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Erwin Schoettle (Hrsg.), 1964; Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, 1967; Verfassungsprobleme einer Finanzreform, 1967; Zur Frage des Wahlrechts in der Weimarer Republik, 1967; Sozialdemokratie und Wahlrecht, 1967; Die Funktion von Bundesparteitag im föderativen modernen Parteienstaat, 1970; Aktuelle Probleme des Föderalismus, 1972; Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, 1974; Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, 1975.

Gustav Schmidt, Dr. phil., geb. 1938 in Berlin; Studium der Geschichte, Germanistik und Politischen Wissenschaften in Berlin und Oxford 1957—1962; seit 1972 Wissenschaftlicher Rat und Professor am Historischen Seminar der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie. Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke — Troeltsch — Max Weber, Historische Studien, Heft 389, Lübeck/Hamburg 1964; Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges, in: M. Stürmer (Hrsg.), Das Kaiserliche Deutschland, Düsseldorf 1970; Innenpolitische Blockbildungen in Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/72 v. 13. 5. 1972; Politische Tradition und wirtschaftliche Faktoren in der britischen Friedensstrategie 1917—1919, Habil.-Schrift Münster 1971; Politischer Liberalismus, „Landed Interests“ und organisierte Arbeiterschaft (1850—1880). Ein deutsch-englischer Vergleich, in: H.-U. Wehler (Hrsg.), Sozialgeschichte heute (Rosenberg-Festschrift), Göttingen 1974; Parlamentarisierung oder „präventive Konterrevolution“?, in: G. A. Ritter (Hrsg.), Gesellschaft, Regierung und Parlament, Düsseldorf 1974; Die Nationalliberalen — eine regierungsfähige Partei?, in: G. A. Ritter (Hrsg.), Deutsche Parteien vor 1914, NWB, 1973.



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

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip

Bundesstaatliche Ordnungen findet man heute auf der ganzen Welt; die Vereinigten Staaten von Nordamerika sind ein Bundesstaat, Mexico, Brasilien, Indien sind Bundesstaaten. Viele Entwicklungsländer können nur auf der Basis des Bundesstaates als staatliche Existenz gegründet werden. Jugoslawien ist ein Bundesstaat und dadurch gekennzeichnet, daß er nach den amtlichen Darstellungen 5 Nationen umfaßt, die sich im jugoslawischen Staat zusammengeschlossen haben.

Neuerdings liest man davon, Belgien wolle sein Sprachenproblem dadurch lösen, daß Regionalregierungen geschaffen werden sollen, und von England kommt die Nachricht, daß für Wales und Schottland nicht mehr nur je 1 Minister bestellt, sondern eigene Parlamente vorgesehen werden sollen.

Die angeführten Beispiele zeigen, daß der Bundesstaat die Möglichkeiten gibt, großräumige Staaten zu schaffen unter Wahrung nationaler Selbständigkeiten, religiöser Eigenständigkeiten oder sonstiger Eigenheiten, besonders kultureller oder ethnischer Natur. Der Bundesstaat gibt die Möglichkeit, außenpolitisch geschlossen aufzutreten, Wirtschaft und Finanzen einheitlich zu ordnen und doch ein ausreichendes Maß an Selbständigkeit den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu geben. Selbst so lang umstrittene Probleme wie das von Südtirol oder das von Sardinien können durch Institutionen, die Teilselbständigkeiten geben, einer Lösung nähergebracht werden.

Bundesstaaten können auf verschiedene Art und Weise entstehen. Meistens kommen sie durch einen oder mehrere Verträge zwischen den seither selbständigen Staaten, den zukünftigen Gliedstaaten, zustande. Die Verfassung des neuen Staates hat diese Verträge zu respektieren; die Verteilung der Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaat ist in der Regel im Vertrag ausgehandelt. Auch eine Änderung der Verfassung ist nur möglich, wenn eine vertragliche Änderung erfolgt. Hierbei kann den Gliedstaaten auch weiterhin die Souveränität zuerkannt werden. Als Beispiel sei das Deutsche Reich von 1871 angeführt.

Die Staatsgewalt lag auch weiterhin bei den Fürsten der einzelnen Länder, deshalb bestimmten Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von 1871: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes“. „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag.“ Der Bundesrat war das maßgebende Organ; kein Gesetz konnte dem Reichstag zugeleitet werden ohne seine Zustimmung, die Verabschiedung des Gesetzes erfolgte, nachdem es der Reichstag beschlossen hatte, durch den Bundesrat; diesem oblag auch die Kontrolle über den Vollzug der Gesetze nach Art. 7. Da der preußische Ministerpräsident zugleich Reichskanzler war und als solcher den Vorsitz im Bundesrat führte, war nicht nur die Hegemonie Preußens gesichert, sondern auch die enge Zusammengehörigkeit von Bundesrat und Reichsregierung betont.

Die Entwicklung in Deutschland in der Zeit nach 1918 ging dahin, daß nach Ausscheiden der Fürsten, den Trägern der Souveränität, das deutsche Volk als eine Einheit bestehen blieb; von ihm, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, wurde die Einheit des Reiches erhalten. Wir hatten hinfort nicht mehr 25 Souveräne, unbeschadet der Stellung der Hansestädte, sondern nur das eine Volk, von dem alle Staatsgewalt ausging. Die Verfassung von 1919 war dadurch geprägt.

Das Grundgesetz sagt ausdrücklich: „Das Deutsche Volk in den Ländern... hat kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.“ Die Bundesrepublik besteht also nicht aus dem Zusammenschluß der Länder, sondern die Verfassung des Gesamtstaates bestimmt in Art. 20, daß wir ein Bundesstaat sein wollen; sie regelt in einem eigenen Abschnitt das Verhältnis „Der Bund und die Länder“ und bestimmt in Art. 79 Abs. 3 die Unabänderlichkeit der Gliederung des Bundes in Länder und ihre grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Der Bund ist in Länder gegliedert, er besteht nicht aus einem Zusammenschluß der Länder. Nur deshalb konnte Art. 29 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber

die Aufgabe auferlegen, das Bundesgebiet neu zu gliedern und Länder zu „schaffen“, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ Der Gesetzgeber muß dabei die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge berücksichtigen. Wir haben also den Vorgang, daß ein einheitliches Volk sich eine Verfassung gibt und sich dabei — sicherlich angeregt durch seine Geschichte und durch die Forderung der damaligen Besatzungsmächte — für den Bundesstaat entscheidet, — daß also neben den Organen des Gesamtstaates eigene Organe der Länder entstehen, die in keinem Über- oder Unterordnungsverhältnis zum Bund stehen, sondern in einem gleichberechtigten Nebeneinander. Die Länder können sich eigene Verfassungen geben, wobei sie sich an die im Grundgesetz festgelegten Grundsätze zu halten haben, ebenso bei dem von ihnen zu erlassenden Wahlrecht; sie führen selbständige Wahlen in ihren Ländern durch, aus denen Landesregierungen hervorgehen; die Zentralregierung wirkt hierbei nicht mit.

I. Das bundesstaatliche System nach dem Grundgesetz

Unsere ganze staatliche Ordnung, vor allem die Wahrnehmung der Staatsgewalt, steht unter dem Gebot, daß sie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, Art. 20 Abs. 2 GG. Dies gilt für den Bund und die Länder; auch diese Bestimmung ist nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich. Im Bundesstaat bedarf es der verfassungsmäßigen Regelung, was den Organen des Gesamtstaates und was denen der Länder obliegt. Die Verfassung des Gesamtstaates hat dies geregelt.

1. Die Vermutung der Zuständigkeit spricht für die Länder, denn Art. 30 GG sagt: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Der Gesamtstaat ist also nur zuständig, wenn das Grundgesetz es ausdrücklich sagt, es gilt der Grundsatz der Enumeration. Daß auch hieraus Meinungsunterschiede entstehen können, ist bekannt; es sei nur an den Streit über die Kompetenz „aus dem Sachzusammenhang“ erinnert.

2. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung sagt Art. 70 GG nochmals ausdrücklich: „(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bundesgesetzgebungsbefugnis verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.“

Streit entstand hier wegen Art. 72 GG, also wegen der Frage, inwieweit der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch machen kann. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Frage nicht justizierbar, also politisch zu entscheiden. Nach Auffassung von Länderseite benutzt der Bund diese Bestimmung, um seine Zuständigkeit ungerechtfertigt auszudehnen (auf die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung wird später eingegangen).

3. Auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt hat das Grundgesetz sich zu einem eindeutigen System bekannt: Verwaltungsangelegenheiten sind grundsätzlich Angelegenheit der Länder; dem Bund steht nur die Rechtsauf- ungerechtfertigt auszudehnen (auf die Mitwirkung des Bundesrates gebunden, Art. 84 Abs. 3 und 4 GG.

Die Länder führen ihre eigenen Gesetze aus, der Bund hat dabei weder eine Aufsicht noch irgendeine Mitwirkung.

„Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt“, Art. 83 GG. Das bedeutet, daß die Länder über den Behördenaufbau und das Verwaltungsvorgehen selbst bestimmen. Sollen um der Einheitlichkeit im Bundesgebiet willen allgemeine Verfahrensvorschriften oder einheitliche Vorschriften für die Einrichtung der Behörden erlassen werden, so bedeutet dies einen Eingriff in die Zuständigkeit der Länder, ein entsprechendes Bundesgesetz bedarf daher der Zustimmung des Bundesrates.

Auch wenn die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen, ändert sich gegenüber dem vorher Gesagten bzgl. der Einrichtung der Behörden und des Erlasses von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nichts. Die Bundesaufsicht erstreckt sich dann nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung.

Bundeseigene Verwaltungen sind die Ausnahme; sie müssen deshalb in der Verfassung ausdrücklich aufgeführt sein, vgl. Art. 86—89 GG.

4. Auch auf dem Gebiet der Rechtsprechung haben wir eine Teilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern, Art. 92 GG: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.“

Die Rechtsprechung obliegt also grundsätzlich den Gerichten der Länder. Da Gerichtsverfassung, gerichtliches Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung durch Bundesgesetze geregelt sind, ist die Einheitlichkeit des Verfahrens im Bundesgebiet gesichert. Die Organisationsgewalt über Einrichtung und Abgrenzung der Gerichte und ihrer Bezirke liegt bei den Ländern.

Das bundesstaatliche System wird durch das von der Bundesverfassung errichtete Bundesverfassungsgericht gesichert. Es entscheidet nach Art. 93 GG bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht rechtsverbindlich für Bund und Länder. Folgerichtig werden die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt, Art. 94 Abs. 1 GG. (Insoweit versteht das Grundgesetz den Bundesrat als Vertreter der Länder). Allein zu dem Zwecke, die Rechtseinheit im Bundesgebiet zu sichern, hat der Bund auf den verschiedenen Rechtsgebieten durch ausdrückliche Bestimmung im GG das Recht und die Pflicht, Revisionsgerichte einzurichten. Art. 95 Abs. 1 GG bestimmt: „Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.“

Ein Richterwahlausschuß, der paritätisch mit vom Bundestag gewählten Mitgliedern und Landesministern besetzt ist, wählt die Richter dieser obersten Gerichtshöfe, Art. 95 Abs. 2 GG.

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes kennt also neben der horizontalen Teilung der Ausübung der Staatsgewalt eine weitere, vertikale Teilung. Sie ist in ihren einzelnen Teilen verschieden durchgeführt; während Verwaltung und Rechtsprechung überwiegend bei den Ländern sind, liegt das politische Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund. Der Bund hat kein Mitwirkungs- und kein Mitgestaltungsrecht bei den Ländern, hingegen wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit, Art. 50 GG.

II. Gemeinsame Verantwortung der politischen Kräfte

„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“, und „der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten“ und den obigen Bestimmungen entspricht, Art. 28 Abs. 1 und 3 GG. Bei Verletzung dieser Verpflichtungen könnte der Bund im Rahmen des Art. 37 GG ein Land zur Einhaltung der Bestimmungen zwingen.

Wir haben im Bund und in den Ländern die parlamentarische Demokratie: Wir haben ein freigewähltes Parlament, aus dem die Regierung hervorgeht. Sie wird von der Mehrheit des Parlaments getragen. Bei den heutigen politischen Kräfteverhältnissen in der Bundesrepublik können wir davon ausgehen, daß es eine Regierung sein wird, die von einem SPD-Politiker oder von einem zur CDU oder CSU gehörenden Politiker geführt sein wird. Die Erfahrungen zeigen, daß das Ergebnis der Bundestagswahl und das der Landtagswahlen zu unterschiedlichen Resultaten führen kann und damit auch zu unterschiedlichen Regierungsbildungen. Keine Landtagswahl fällt mit der Bundestagswahl zusammen, sie finden im Laufe der Wahlperioden des Bundestages statt. Die Themen des Wahlkampfes und der ganze Landtagswahlkampf werden weitgehend mit bundespolitischen Fragen bestritten — ein Zeichen dafür, wie schmal das politische Betätigungsfeld der Länder ist, wie wenig es den Landespolitikern gelingt, sofern sie überhaupt daran interessiert sind, landespolitische Fragen zur Diskussion und zur Entscheidung zu stellen. Trotzdem ist bei einem Vergleich von Bundestags- und Landtagswahlen immer wieder festzustellen, daß der Bür-

ger sehr wohl Unterschiede macht; anders wären die Ergebnisse der letzten 20 Jahre nicht erklärbar. Landtagswahlen stehen zwar im Schatten der Bundespolitik, aber sie sind keine Zwischenentscheidungen, wenn auch ein gewisser Trend eine beachtliche Aussagekraft hat und wenn, was später darzustellen sein wird, der Ausgang der Landtagswahlen über den Bundesrat von Bedeutung werden kann.

Bei den politischen Kräfteverhältnissen in der Bundesrepublik hat es sich seit ihrem Bestehen so ergeben, daß wir teils von der CDU, teils von der SPD geführte Landesregierungen haben und daß im Verhältnis zur Bundesregierung immer ein Teil der Landesregierungen zum anderen politischen Lager gehörte. Ich sage bewußt nicht Opposition, denn eine Regierung kann als solche nicht in Opposition stehen, sie kann anderer Auffassung sein als die Bundesregierung, aber der Versuch, die Regierung als „oppositionell“ abzustempeln, muß zurückgewiesen werden. Ist es doch die Rolle der Opposition, als Alternative zur Regierung zur Verfügung zu stehen; das ist im Verhältnis Landesregierung — Bundesregierung nicht der Fall, was nicht ausschließt, daß es Ministerpräsidenten gibt, die für ihre Person anstreben, das Amt des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers zu übernehmen. Es wäre für die Bundesrepublik und für die bundesstaatliche Ordnung insbesondere geradezu verhängnisvoll, wenn Bundesregierung und alle Landesregierungen zum gleichen politischen Lager gehören würden; einer der Haupteffekte des Bundesstaates wäre verloren. Diesen Haupteffekt sehe ich in folgendem:

Alle politisch relevanten Kräfte stehen deshalb in der Verantwortung, da sie von Land zu Land verschieden im Parlament die Mehrheit erlangten und damit die Regierung stellen; sie sind jeweils in ihrem Bereich verantwortlich, verantwortlich damit aber auch für das Ganze. Kein Land kann Politik machen ohne den Bund, und der Bund bedarf der Zusammenarbeit durch die Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu den Begriff der Bundestreue entwickelt; sie gilt zwischen Bund und Ländern und umgekehrt, und sie gilt auch zwischen den Ländern. Es gibt darüber hinaus spezielle Aufgabengebiete, bei denen Bund und Länder gemeinsame Verantwortung tragen: Der Schutz der Verfassung vor ihren Feinden, der Kampf gegen Verbrechen kann nur Erfolg haben, wenn Bundes- und Landes-

regierungen das ihre tun; Umweltschutzmaßnahmen können nur erfolgreich eingeleitet und durchgeführt werden, wenn Bund und Länder gemeinsam handeln. Und sie tun es! Mag manches verbesserungsbedürftig sein; sie sind sich ihrer gemeinsamen Verantwortung bewußt, sie koordinieren ihre Maßnahmen. Entscheidend ist, daß sie gemeinsam handeln und sich gemeinsam verantwortlich fühlen, ohne Rücksicht darauf, welcher Partei sie angehören; in der Erfüllung ihrer Aufgaben finden sie sich zusammen. Das ist keine Große Koalition, sondern das ist die Wahrnehmung der Aufgaben, die den Staatsorganen obliegen. Daß sie Ministern verschiedener politischer Richtungen zufallen und diese dennoch gemeinsam handeln, ist eine der großen positiven Folgen der bundesstaatlichen Ordnung. Das macht die Bundesrepublik in ihrem politischen Abwehrwillen gegen Verfassungsfeinde so stark. Dies kommt in Art. 91 GG zum Ausdruck.

Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 lauten:

„(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen.“

Die Gewährleistung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Bund und Ländern ist als gemeinsame Aufgabe erkannt; die Polizeikräfte können deshalb in anderen Ländern eingesetzt werden; der Bund kann mit den Polizeikräften der Länder und dem Bundesgrenzschutz die erforderlichen Schutzmaßnahmen durchführen.

Der Wettbewerb um die entscheidendste Machtposition im Staat, um die Bundesregierung, wird für den Wähler sichtbarer. Die SPD war von 1949 bis 1966 im Bundestag in der Opposition. Sie konnte, obwohl es solche Bemühungen gab, nicht aus dem Staat hinausgedrängt werden, da sie Landesregierungen führte und da sie sich von daher der Bevölkerung als Regierungspartei auch für den Bund

vorzustellen vermochte. Zur Zeit sehen wir die gleichen Möglichkeiten und das gleiche Bemühen bei der CDU: Ausgehend von den CDU-geführten Landesregierungen will sie ihre Regierungsfähigkeit für den Gesamtstaat darstellen. — Man wird bei der Erörterung von Neugliederungsmodellen darauf achten müssen, daß die derzeit vorhandene Chancengleichheit der großen Parteien nicht verschoben wird. Das Ganze würde darunter leiden.

III. Zusammenwirken von Bund und Ländern

Angestrebt wird, daß in allen Ländern der Bundesrepublik gleiche Möglichkeiten für die Bürger bestehen. Es gibt Länder, die ein höheres Steueraufkommen haben als andere; trotzdem sollten die Bürger des ärmeren Landes auch einigermaßen gleiche Chancen besitzen. Zwar ist es Bundesaufgabe, die erforderlichen Maßnahmen auf dem Gebiete der Wirtschaft sowie die Verteilung der Finanzen durchzuführen, für die Außenpolitik und für die EWG-Politik zu sorgen. Aber der Bund wendet sich an dieselben Menschen, denselben Unternehmer, wie es die Länder mit ihren Förderungsmaßnahmen z. B. tun. Dies führt zur Forderung, daß es Sachgebiete gibt, bei denen von Fall zu Fall, ja auch fortlaufend eine Koordinierung der Maßnahmen der Länder und des Bundes erforderlich ist.

Die Länder sind nicht koordiniert. Es gibt keinen Länderrat, keine Institution, die für die Länder auf ihrem Zuständigkeitsbereich einheitliche Entscheidungen treffen könnte. Die Länderregierungschefs kommen zusammen, die Kultusminister, die Finanzminister. Jeder kann nur so viel Zuständigkeit mitbringen, als er in seinem eigenen Land hat, mehr nicht; alles andere sind bestenfalls Absichtserklärungen, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. Darüber hinaus verlangen alle Beschlüsse solcher Konferenzen Einstimmigkeit; es ist nicht möglich, daß eine Mehrzahl von Ländern die Minderheit durch einen Mehrheitsbeschluß zu einem Handeln zwingen kann. Andererseits besteht häufig die Einsicht, daß ein Handeln nur dann sinnvoll ist, wenn nach einheitlicher Konzeption oder auf Grund gleicher gesetzlicher Bestimmungen in allen Ländern gehandelt wird. Mir ist nicht bekannt, daß es gelungen wäre, auf einem Gebiet der Länderzuständigkeit zu gleichlautenden Landesgesetzen zu kommen. Hier setzt mit gutem politischen Grund die

Aktivität des Bundes ein, erkennt er doch ebenso die Notwendigkeit des Handelns und muß seinerseits das Erforderliche beitragen, um über die bestehenden Hindernisse hinwegzukommen. Dabei werden insbesondere die schwächeren Länder eine Bundesinitiative begrüßen, um überhaupt handlungsfähig zu sein, nicht zuletzt auch, weil der Bund in der Regel einen Teil der Kosten trägt. So entstanden in den ersten Jahren der Bundesrepublik eine Reihe von Vereinbarungen, genannt sei nur das Königsteiner Abkommen⁶ über die Förderung der Forschung. Bund und Länder wirken zusammen und teilen sich die Kosten. So entstand der „Grüne Plan“ mit den vom Bund zur Hälfte getragenen Kosten der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen. So entstand der Wissenschaftsrat, um den erforderlichen Ausbau der Hochschulen nicht dem Zufall zu überlassen, sondern ihn sinnvoll zu planen und aufeinander abzustimmen. So entstanden „Gemeinschaftsaufgaben“, denen das Grundgesetz einen eigenen Abschnitt widmete. Es sind Aufgaben der Länder; der Bund wirkt mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Hierbei handelt es sich um

1. den Ausbau und Neubau von Hochschulen,
2. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Keine dieser Aufgaben kann erfolgreich wahrgenommen werden, wenn dies nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten in allen Ländern zu gleichen Zeit geschieht. Da die Schaffung einheitlicher Rechtsgrundlagen in allen Ländern nahezu unmöglich ist, ergab sich zwangsweise der Weg, eine Angelegenheit aus der Zuständigkeit der Länder in die des Bundes überzuleiten. Es sind dann Mehrheitsentscheidungen möglich; die Länder sichern sich dadurch, daß sie meist die Zustimmung des Bundesrates zu solchen Gesetzen fordern.

Nur der Bund kann ein einheitliches Instrumentarium zur Verfügung stellen. Mit gutem Grund haben die Länder der Kompetenzübertragung auf den Bund auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung zugestimmt; sie werden es sicherlich auch noch für das Gebiet des Wasserhaushaltes tun. Es kommt bei der gesetzli-

chen Regelung dieser Gebiete des Umweltschutzes darauf an, gleiche Maßnahmen, gleiche Belastungen für die Wirtschaft zu schaffen. Nur vereinte Maßnahmen haben Erfolg; keine Zufälligkeit des Standortes einer Industrieanlage darf zu wettbewerbsverzerrenden Vorteilen führen. Es ist falsch, wenn manche im Zusammenhang mit solchen Kompetenzverschiebungen von einem Machtzuwachs des Bundes zu Lasten der Länder sprechen. Die Initiative für die Anwendung dieser Gesetze und ihre Ausführung liegen allemal bei den Ländern. Entlastet sind die Landesparlamente, gestärkt werden die Landesregierungen, da sie über den Bundesrat nicht nur für ihr Land, sondern für das ganze Bundesgebiet mitsprechen. Der Bund muß in solchen Fällen auch die politische Verantwortung für die Belastung der Bürger und der Wirtschaft übernehmen und sie weder den Landtagen überlassen noch sie den Gemeindeparlamenten zuschieben.

Das Bedürfnis, bestimmte Maßnahmen zur gleichen Zeit aufeinander abgestimmt einzuleiten, hat zum Institut der Gemeinschaftsaufgaben geführt. Auch die Maßnahmen des Art. 104 a Abs. 4 GG müssen hier erwähnt werden:

„(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

Bei allen diesen Maßnahmen liegt die Vorarbeit der Planung und der Investitionen bei Planungsausschüssen, die von der Bundes- und der Länderministerialbürokratie gestellt werden. Letztlich sind die Planungsentwürfe so entwickelt und ausgewogen, daß sie den endgültigen Entscheidungen gleichkommen. Die Bundesregierung und die Landesregierungen nehmen die Vorschläge in ihre Haushaltsplanentwürfe auf, weder der Bundestag noch die Landtage vermögen an dem Zustandekommen etwas zu ändern. Da die Länder in der Regel 50 % der Gesamtmittel zur Verfügung stellen müssen, wenn sie die rest-

lichen 50 % des Bundes erhalten wollen, sind sie in einem Zugzwang. Sicher können sie ablehnen, ein bestimmtes Projekt durchzuführen, aber wer verzichtet schon auf Mittel des Bundes, die auf Abruf bereitstehen?

Wir haben also den Zustand, daß eine Vermengung der Verantwortlichkeiten besteht, daß eine Seite die andere in Zugzwang setzt, daß damit Prioritätsverschiebungen eintreten, die niemand verantworten will. Hinzu kommt, daß im Bund und in den Ländern mittelfristige Finanzplanungen durch die Regierungen aufgestellt werden. Diese sind nicht ausreichend zwischen Bund und Ländern aufeinander abgestimmt, aber stark genug, den Parlamenten den Entscheidungsspielraum im Haushaltsplan, der ohnedies bescheiden ist, noch mehr zu beschneiden. Wer einen kostenwirksamen Vorschlag macht, muß eine Änderung des Finanzplanes vorlegen; welche Parlamentariergruppe wäre dazu schon rein technisch in der Lage! Angestrebt werden müssen klare Verantwortlichkeiten! Sie bestehen z. Z. nicht auf diesen wichtigen Gebieten. Man schuf daher den Konjunkturrat (§ 18 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967):

„(1) Bei der Bundesregierung wird ein Konjunkturrat für die öffentliche Hand gebildet. Dem Rat gehören an:

1. die Bundesminister für Wirtschaft und der Finanzen,
2. je ein Vertreter eines jeden Landes,
3. vier Vertreter der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden. Den Vorsitz im Konjunkturrat führt der Bundesminister für Wirtschaft.

(2) Der Konjunkturrat berät nach einer vom Bundesminister für Wirtschaft zu erlassenden Geschäftsordnung in regelmäßigen Abständen:

1. alle zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen,
2. die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte.

Der Konjunkturrat ist insbesondere vor allen Maßnahmen nach den §§ 15, 19 und 20 zu hören.

(3) Die Bundesbank hat das Recht, an den Beratungen des Konjunkturrates teilzunehmen.“

Man schuf auch einen Finanzplanungsrat (§ 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19. August 1969):

„(1) Bei der Bundesregierung wird ein Finanzplanungsrat gebildet. Dem Finanzplanungsrat gehören an:

1. die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft,
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder,
3. vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Finanzplanungsrates teilnehmen.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dabei sollen eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufgestellt sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen und Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermittelt werden. Die vom Konjunkturrat für die öffentliche Hand zur Erreichung der Ziele des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für erforderlich gehaltenen Maßnahmen sollen berücksichtigt werden.

(3) Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der in § 52 genannten Einrichtungen sollen in die Beratungen und Empfehlungen einbezogen werden, soweit sie nicht schon in den Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten sind.

(4) Den Vorsitz im Finanzplanungsrat führt der Bundesminister der Finanzen.

(5) Der Finanzplanungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.“

Weder Konjunkturrat noch Finanzplanungsrat können verbindliche Beschlüsse fassen. Beachtlich ist, daß in beiden die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind: Wenn man von Verwaltung und Finanzen spricht, dann bedarf es außer Bund und Ländern der Hinzunahme der gemeindlichen Ebene, so unterschiedlich auch die Gemeinden in ihrer Größe und Finanzkraft sein mögen.

Im Mittelpunkt der Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, eine einheitliche mittelfristige Gesamtplanung von Bund und Ländern zu erreichen, steht das Bestreben, die Einheitlichkeit der Entwicklung im Bundesgebiet und die Entscheidungsfreiheit des Bundestages und der Länderparlamente zu stärken.

Unüberbrückbar erscheint das politische Hindernis, daß die Regierungen von Bund und Ländern, von verschiedenen Parteien getragen, verschiedene gesellschaftspolitische Zielvorstellungen haben und deshalb nach verschiedenen Prioritäten vorgehen. Doch bei näherer Betrachtung stellt man fest, daß auf Grund ähnlicher Verhältnisse im Bundesgebiet ungefähr die gleichen Fragestellungen entstehen, die eine Antwort verlangen. Daß diese Antworten und Regelungen verschieden ausfallen mögen, ist einer der Vorteile eines Bundesstaates; es kann aber auch zum Nachteil auf einzelnen Gebieten werden. Selbst auf einem Gebiet wie dem der Kulturpolitik konnte man seit 20 Jahren eine Ähnlichkeit der Entwicklung in den Ländern feststellen, wobei die Wettbewerbssituation zwischen den Ländern ihre eigene Wirkung hat.

IV. Finanzverfassung — Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Funktionsfähigkeit des Bundes

Die Betrachtung der Finanzverfassung eines Bundesstaates gibt Aufschluß über die Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten, über die ausgleichende Funktion des Gesamtstaates, die Chancengleichheit für die Bundesbürger und über die Stellung der Gemeinden im gesamten Staatsaufbau.

Auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung hat der Bund praktisch die alleinige Gesetzgebungskompetenz, Art. 105 GG:

„(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.

(3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

Die Verteilung des Steueraufkommens bestimmt sich nach Art. 106 GG. Danach steht das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer dem

Bund und den Ländern gemeinsam zu, Art. 106 Abs. 3. Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, z. Z. 14 %, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Der Bund und die Länder erhalten je 43 % der Einkommen- und der Körperschaftsteuer. Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. — Das ist die Aufgabe der Länder im sog. Kommunalen Finanzausgleichsgesetz. Nach Art. 106 sind Bund, Länder und Gemeinden Einkünfte oder Anteile an Steuern nach der Verfassung fest zugewiesen. Um den sich wandelnden Verhältnissen und Belastungen Rechnung tragen zu können, gehört die Umsatzsteuer zwar zu den Gemeinschaftsteuern. Einen in der Verfassung festgelegten Anteil gibt es aber nicht, die Anteile von Bund und Ländern werden durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Art. 106 Abs. 3 GG bestimmt:

„Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“

Abs. 4 lautet:

„Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so

kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzausweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzausweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.“

Die Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Ländern über die Neufestsetzung der Anteile gehören zu den wichtigsten und schwierigsten im Bundesstaat.

Das Bundesgebiet ist ein einheitliches Wirtschafts- und Finanzgebiet. Das Aufkommen an Steuern in den einzelnen Ländern ist verschieden. Nach Art. 107 GG steht den Ländern das sog. „örtliche Aufkommen“ zu; das ist das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer insoweit, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu. — Da die Steuern nicht in dem Land vereinnahmt werden müssen, in dem der wirtschaftliche Vorgang sich abspielte, was insbesondere bei großen Unternehmen der Fall ist, die an ihrem Firmensitz Steuern bezahlen, aber über das ganze Bundesgebiet Filialen unterhalten, findet eine Zerlegung der Körperschaft- und Lohnsteuer statt. Es ist ein Akt der Gerechtigkeit, die Zufälligkeit des Firmensitzes nicht entscheidend sein zu lassen. — Aus einem Viertel der Länderanteile an der Umsatzsteuer können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; das ist der Finanzausgleich zwischen den Ländern, auch *horizontaler Finanzausgleich* genannt. Dabei ist es auch möglich, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt, das sind die sog. *Ergänzungszuweisungen*. Die Verteilung des Steueraufkommens erfolgt durch ein gewachsenes, seit 1949 entwickeltes System.

Während das Grundgesetz sehr genaue Bestimmungen über die Verteilung der Einnahmen des Staates trifft, war bis 1967 über die Ausgaben nur gesagt, daß Bund und Länder

in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Die Aufstellung des Haushaltes des Bundes hat zweifellos größten Einfluß auf die Entwicklung von Wirtschaft und Finanzen des Bundesgebietes. In ihrer Wirkung gleich sind aber die Ausgaben der Länder und der Gemeinden. Der Haushalt des Bundes belief sich 1974 auf 136 Milliarden DM, der der Länder auf 133 Milliarden DM und der der Gemeinden und Gemeindeverbände auf 95 Milliarden DM. Insbesondere die Höhe der Investitionen, der Anleihen, aber auch der konsumtiven Ausgaben, ist für unsere gesamte Wirtschaft von Bedeutung. Es zeigte sich besonders bei der Überwindung der Rezession 1967 und zeigt sich jetzt wieder, daß der Bund zur Durchführung seiner Maßnahmen der Mitarbeit und Mitverantwortung von Ländern und Gemeinden bedarf. Zusammen mit dem Stabilitätsgesetz wurde daher 1967 Art. 109 GG wesentlich neu gestaltet. Er lautet:

„(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

(4) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über

1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und

2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),

erlassen werden. Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.“

Diese Stufenregelung ist für einen funktions-tüchtigen Bundesstaat ein Musterbeispiel:

In Abs. 1 wird der Grundsatz der Selbständigkeit festgehalten. Abs. 2 enthält den Programmsatz, daß Bund und Länder dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen haben. Abs. 3 wird konkret: Es können durch Bundesgesetz für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft aufgestellt werden, das gleiche gilt für eine mehrjährige Finanzplanung. — Damit können die öffentlichen Haushalte auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet werden. Die Landesregierungen und die Länderparlamente haben sich diesen Bestimmungen gemäß zu verhalten. Muß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden, so können Vorschriften erlassen werden, mit denen unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften (also auch Gemeinden und Gemeindeverbände) und Zweckverbände. Es können Vorschriften erlassen werden über eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten, sog. Konjunkturausgleichsrücklagen.

Mit Art. 109 GG ist ein Instrument geschaffen worden, das die Möglichkeit gibt, das Gesamtinteresse des einheitlichen Wirtschafts- und Finanzgebietes vom Bund her den Ländern gegenüber durchzusetzen, ohne im einzelnen in ihre Haushaltshoheit eingreifen zu müssen. Alle diesbezüglichen Bundesgesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

V. Der Bundesrat

Nach Art. 79 Abs. 3 GG ist unabänderlich festgelegt „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“. Dies bedeutet, daß die Länder sowohl ein eigenes Landesgesetzgebungsrecht haben wie auch das Recht zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes. „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit“, Art. 50 GG. Art. 51 GG bestimmt, daß der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht. Die Landesregierungen bestellen die Mitglieder und berufen sie ab. Jedes Land hat mindestens 3, höchstens 5 Stimmen. Die Stimmen eines Lan-

des können nur einheitlich abgegeben werden. Die Bestimmungen der Art. 50 und 51 sind nicht in der Garantie des Art. 79 Abs. 3 enthalten; sie sind abänderlich. Die Mitwirkung der Länder könnte auch anders gestaltet werden, z. B. in der Weise, daß die einzelnen Landtage aus ihrer Mitte eine bestimmte Zahl von Bundesratsmitgliedern im Verhältnis der Stärke der Fraktionen oder nach Mehrheitsentscheidung wählen. Man könnte auch anstelle des Bundesratsprinzips sich dafür entscheiden, daß aus jedem Land eine bestimmte Zahl von Senatoren gewählt wird. Möglich ist also auch eine Lösung, bei der die Vertreter eines Landes verschiedenen politischen Parteien angehören.

Das Grundgesetz hat sich dafür entschieden, nicht die Bevölkerung eines Landes im Bundesrat mitwirken zu lassen, sondern den einzelnen Gliedstaat. Die Landesregierung vertritt des Land im Bundesrat. Auch im Verfassungsverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist sie aktiv legitimiert. Da alle Gliedstaaten rechtlich gleich stehen im Verhältnis zum Bund, müßte jedes Land das gleiche Stimmrecht haben; die Zahl der Mitglieder orientiert sich daher nicht an der Zahl der Einwohner, wie es in Art. 61 der Weimarer Verfassung geschah:

„Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf 700 000 Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350 000 Einwohner wird 700 000 gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein.“

Die Stimmen im Bundesrat werden nur leicht modifiziert zwischen der Zahl von 3 und der von 5 Mitgliedern. Der Bundesrat ist kein Parlament. Entscheidende Begriffsmerkmale fehlen ihm:

a) Er geht nicht aus allgemeinen Wahlen hervor. Seine Mitglieder treten nicht vor die Wähler, um auf Zeit das Organ Bundesrat bilden zu können. Der Bundesrat ist ein kontinuierliches Organ; er ergänzt sich nur indirekt aus dem Ergebnis von Landtagswahlen.

b) Die Mitglieder müssen den Landesregierungen angehören, nicht notwendigerweise müssen sie Abgeordnete sein.

c) Die Mitglieder werden durch Kabinettsbeschluß bestimmt; sie können jederzeit abberufen werden.

d) Die Mitglieder sind weisungsgebunden; sie haben kein freies Stimmrecht: Die Stimmen

eines Landes können nur einheitlich abgegeben werden.

e) Der Bundesrat muß nicht, wie es bei einem Parlament normalerweise der Fall ist, das Ergebnis von Wahlen in der Weise widerspiegeln, daß alle Bevölkerungsgebiete in ihm vertreten sind. Die Landesregierung, die aus Landtagswahlen hervorgegangen ist, spricht zwar für das Land, nicht aber für die verschiedenen Parteigruppierungen, sie werden im Bundesrat überhaupt nicht vertreten, anders in einem Parlament. Die in einem Land erfolgreiche Partei stellt die Landesregierung, aus ihr kommen die Bundesratsmitglieder. Die Partei, die in dem jeweiligen Land in der Opposition ist, ist im Bundesrat nicht vertreten.

f) Der Bundesrat wirkt an der Bestellung der Landesregierung nicht mit, er hat hier kein Antragsrecht; er muß die vom Bundestag geschaffenen Entscheidungen respektieren, soweit es sich nicht um zustimmungsbedürftige Gesetze handelt.

g) Man spricht von der Verantwortung des Bundesrates. Sie gibt es nicht dem Wähler gegenüber, keinem Parlament gegenüber, auch nicht gegenüber den Landtagen. Die Mitglieder des Bundesrates, die sicherlich nach bestem Wissen und Gewissen handeln, können nur von ihren Landesregierungen abberufen werden, was dann sicher nicht geschehen wird, wenn sie sich an die gefaßten Kabinettsbeschlüsse gehalten haben (vgl. hierzu auch Friesenhahn, Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundesrates, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“ — 1974 S. 251 ff.).

h) „Nach der Regelung des Grundgesetzes ist der Bundesrat nicht eine zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans, die gleichwertig mit der „ersten Kammer“ entscheidend am Gesetzgebungsverfahren beteiligt wäre.“ (Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974 — 2 BvFf 23/73.)

Die Vorteile des Bundesratsprinzips überwiegen m. E. gegenüber den anderen möglichen Regelungen:

Die Landesregierungen sind die politische Führung der aus den Landtagswahlen als Mehrheit hervorgegangenen Partei oder Koalition. Insbesondere der Ministerpräsident des Landes, aber auch die einzelnen Minister wer-

den ihr politisches Programm, um es durchsetzungsfähig zu machen, im engen Zusammenwirken mit ihrer Fraktion oder Fraktionsführung aufstellen. Der Umstand, daß sich die Landesregierungen regelmäßig in ihren Kabinettsitzungen zur Vorbereitung der Bundesratsitzungen mit bundespolitischen Problemen beschäftigen und daß sie sich im Bundesrat öffentlich für oder gegen eine Sache entscheiden müssen, hat einen nicht zu unterschätzenden integrierenden Effekt. Die Landesregierungen können sich doch nicht in eklatanten Widerspruch setzen zu ihrem eigenen Verhalten, sei es im Bundesrat, sei es im Lande. Sie erkennen z. B. aus der Ländersicht die Nichtlösbarkeit einer Aufgabe, sie erkennen, daß sie lösbar wird, wenn man sie zur Bundessache macht und sie wissen, daß sie über den Bundesrat dann auf eine Lösung drängen können, die nach ihrer Auffassung die für das ganze Bundesgebiet bestmögliche ist. Die Kompetenzverschiebungen auf dem Gebiet der Gesetzgebung sind daher keine Schmälerung der Zuständigkeit der Länder, sondern die der Landtage; die Zuständigkeiten der Landesregierungen werden beachtlich gestärkt. Denn die Landtage sind nur zuständig für das, was im eigenen Land zu regeln ist, die Landesregierungen aber auch für das, was außerhalb des Landes für das Land entschieden wird. Sie entscheiden im Rahmen des Bundesrates, des Konjunktur- und des Finanzplanungsrates und nehmen Einfluß auf die verschiedenen Ebenen der Ressortministerbesprechungen. Um die Integrationswirkung nicht nur auf die vorliegenden Gesetzesvorlagen zu beschränken, ist der Bundesrat von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten, Art. 53 GG; nach jeder Kabinettsitzung der Bundesregierung werden die Bevollmächtigten der Länder sofort über Tagesordnung und Verlauf der Sitzung eingehend informiert. Es kommt zwar auf diese Weise nicht zu einer Gemeinsamkeit, wohl aber zu Aussprachen, die ihren Einfluß auf die Gestaltung der Bundespolitik und der Landespolitik haben. Der Präsident des Bundesrates, Ministerpräsident Kubel, bezeichnete ihn daher am 8. November 1974 (vgl. Protokoll der 413. Sitzung S. 399 c) richtigerweise als ein „Integrationsorgan“.

Würden anstelle der Mitglieder der Landesregierungen Abgeordnete oder Senatoren der Länder mitwirken, wäre die Wahrscheinlichkeit der abweichenden Entwicklung in den einzelnen Ländern viel größer, weil dann die Landesregierung und durch sie die Mehrheit

des Landtages sich nicht mit den Problemen der Bundespolitik laufend beschäftigen und ihre eigenen Maßnahmen damit in Einklang bringen müßten.

Den politischen Rechtsbegriff „Opposition“ kann es im Bundesrat nicht geben. In einem Land kann eine Partei die Regierung stellen, die im Gegensatz zu der Partei steht, die die Bundesregierung trägt. Das Land und seine Vertreter stehen dann nicht in Opposition, es können sich daher auch keine Fraktionen bilden. Opposition, das ist die politische Gruppe, die im Bundestag oder in einem Landesparlament nicht die Regierung trägt, die sich als Alternative dem Wähler anbietet und die bei den Wahlen als Wettbewerber um die Mehrheit im Bundestag oder in einem Landtag auftritt. Deshalb können derzeit die Landesregierungen, die von der CDU/CSU geführt werden, nicht als Opposition, nicht als Alternative zur Bundesregierung im Bundesrat auftreten. Sie sollten auch alles unterlassen, was den Anschein erweckt, als wollten sie eine Art Gegenregierung aufbauen oder eine Große Koalition in der Sache erzwingen. Das Wort des ausscheidenden Bundeskanzlers Kiesinger, das er 1969 sprach: „Wir werden jetzt überall Opposition machen, im Bundestag, im Bundesrat“ erklärt zwar manche Erscheinung der folgenden Jahre, sollte aber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 6. 1974 an Bedeutung verloren haben.

Alle Gesetzesvorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Die Vorlage geht zurück an die Bundesregierung, in deren Ermessen es liegt, ob sie den Gesetzentwurf mit ihrer Gegenäußerung dem Bundestag zur Beratung und Beschlußfassung zuleitet. Dies ist der sog. „erste Durchgang“ eines Gesetzentwurfs im Bundesrat. Sofort nach Eingang eines Gesetzentwurfs wird er den zuständigen Ausschüssen überwiesen, einem federführenden Ausschuß und — soweit notwendig — weiteren Ausschüssen zur Mitberatung.

Die ordentlichen Mitglieder der Ausschüsse sind Minister, ihre Stellvertreter sind Ministerialbeamte der Länder, sie nehmen im allgemeinen die Ausschußsitzungen wahr. Die Empfehlungen der Ausschüsse sind die Grundlage für die Beratungen in den Landeskabinetten. Viele der Empfehlungen des Bundesrates beziehen sich dabei auf die verwal-

tungsmäßigen Auswirkungen des Gesetzes, verständlich und nützlich, da die Länderbürokratie am meisten Erfahrungswissen auf dem Gebiet der Verwaltung hat; für den Fortgang der Beratungen sind diese Empfehlungen von besonderem Wert, sie werden bei den Aussprachen in den Ausschüssen des Bundestages sehr aufmerksam erörtert. In der Stellungnahme des ersten Durchganges gibt der Bundesrat zugleich seine politische Auffassung zu dem Gesetzentwurf; die Nichtberücksichtigung schwerwiegender Bedenken kann später dazu führen, daß der Vermittlungsausschuß vom Bundesrat angerufen wird. Da in den Ausschüssen jedes Land eine Stimme hat, im Plenum des Bundesrates das Stimmgewicht aber verschieden ist, ist es nicht selten, daß das Plenum den Empfehlungen der Ausschüsse nicht folgt.

Ein echter Willensbildungsprozeß findet innerhalb des Bundesrates nur sehr selten statt. Die Mitglieder eines Landes, gebunden durch ihren Kabinettsbeschluß, geben ihre Stimmen gemeinsam ab. Die Länder werden hierzu aufgerufen; das Ergebnis ist die Addition des Ergebnisses der Kabinettsbeschlüsse. Obwohl im ersten Durchgang noch keine bindenden Beschlüsse gefaßt werden, tragen die Mitglieder meist nur vor, warum sie dafür oder dagegen stimmen werden. Das engagierte Werben, den anderen zu überzeugen, ihm neue Argumente zu liefern, sich mit den Argumenten des anderen auseinanderzusetzen, ist dem Bundesrat fremd. Gerade im ersten Durchgang aber sollte dies geschehen, um die Zeit bis zum zweiten Durchgang für neue Überlegungen zu nutzen. Das gleiche wird sich im zweiten Durchgang wiederholen. Da die Addition der Kabinettsbeschlüsse zu ungewollten Überraschungsergebnissen führen kann, wird vor der offiziellen Bundesratssitzung eine interne Sitzung durchgeführt mit sog. Probeabstimmungen. Ergibt sich dabei ein nicht gewolltes Abstimmungsergebnis, so ziehen sich die Ministerpräsidenten zurück und versuchen, soweit ihre Kabinettsbeschlüsse ihnen Spielraum lassen, zu einem erwünschten Ergebnis zu kommen.

Im zweiten Durchgang von Gesetzesvorlagen hat sich der Bundesrat nur mit Gesetzen zu befassen, die vom Bundestag verabschiedet werden.

Das Grundgesetz unterscheidet nun zwischen Gesetzen, die nur zustande kommen, wenn der Bundesrat zustimmt, und den sog. einfachen Gesetzen. Das Bundesverfassungsgericht

sagt in seiner Entscheidung vom 25. Juni 1974: Es „ist wesentlich, daß das Erfordernis der Zustimmung zu einem Gesetz nach dem Grundgesetz die Ausnahme ist. Die Zustimmung ist nur in bestimmten, im Grundgesetz einzeln ausdrücklich aufgeführten Fällen erforderlich, in denen der Interessenbereich der Länder besonders stark berührt wird. Aus diesem Grundsatz läßt sich kein allgemeines Kontrollrecht des Bundesrates herleiten: Da die meisten Bundesgesetze Länderinteressen irgendwie berühren, würde die für Kompetenzvorschriften selbst notwendige Klarheit verlorengehen, wollte man eine so weit und allgemein gefaßte Kompetenz des Bundesrates annehmen.“

Das Grundgesetz sieht das Zustimmungserfordernis ausdrücklich vor

- a) bei Verfassungsänderungen, Art. 79 Abs. 2 GG.
- b) bei Gesetzen, die unmittelbar die Finanzen der Länder betreffen, Art. 105, Abs. 3; Art. 104 a Abs. 3—5 GG; Art. 106 Abs. 3—6; Art. 107 GG,
- c) bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a GG,
- d) bei Einflußnahme auf die Landesverwaltung (Einrichtung von Behörden- und Verwaltungsverfahren), Art. 84 Abs. 1 GG,
- e) bei der Einrichtung bundeseigener Verwaltung und von Bundesauftragsverwaltung, Art. 87 Abs. 3; Art. 87 b, Abs. 1 und 2; Art. 87 c; Art. 87 d Abs. 2 und Art. 120 a Abs. 1 GG.

(Ich verzichte darauf, alle im GG aufgeführten Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen aufzuzählen, da für den Fortgang der Betrachtung die entscheidenden genannt sind.)

Insbesondere der unter d) aufgeführte Art. 84 Abs. 1 GG gab dem Bundesrat bislang Anlaß, die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit sehr extensiv auszulegen. Der Vorgang ist folgender: Der Bundesgesetzgeber ist zum Erlaß eines Gesetzes gem. Art. 74 GG zuständig. Die Ausführung der Gesetze obliegt den Ländern als eigene Angelegenheit; es ist also Sache der Länder, die erforderlichen Gesetze zu erlassen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Will das Bundesgesetz nicht nur die materiellen Fragen regeln, nicht nur das Kriegsopferrecht oder die Sozialrenten, sondern auch zugleich einheit-

lich die Einrichtung von Versorgungsämtern, von Landesversicherungsanstalten und das Verwaltungsverfahren, so ist das grundsätzlich ein Eingriff in die Zuständigkeit der Länder. Da die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit solcher einheitlichen Regelungen vom Grundgesetz grundsätzlich anerkannt wurde, mußte Art. 84 Abs. 1 GG vorsehen, daß ein solches Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Die meisten Gesetze, insbesondere in den ersten Jahren nach 1949, enthielten daher nicht nur eine Regelung der materiellen Fragen, sondern auch Bestimmungen über den Behördenaufbau und das Verwaltungsverfahren. Die Länder anerkannten die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit dieses Verfahrens und stimmten den betreffenden Gesetzen zu. Die Zustimmung bezog sich also auf den materiellen und den anderen Teil. Im Fortgang der politischen Entwicklung wurden die Gesetze oftmals abgeändert. Die Abänderungen bezogen sich selten auf den Behördenaufbau, meist auf den materiellen Gehalt. Der Bundesrat hat seit 1949 den Standpunkt vertreten, daß ein Abänderungsgesetz, gleich welchen Inhalts, zu einem zustimmungsbedürftigen Gesetz erneut der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Die Anwendung dieser Praxis hat zu einer Erweiterung der Zuständigkeit des Bundesrates geführt; man rechnete 1949 damit, daß 10—15 % der Gesetze zustimmungsbedürftig seien, 1973 waren es rund 50 %.

Der Bundestag hat sich aus diesem Streit stets herausgehalten, er hat sich immer der Auffassung der Bundesregierung angeschlossen. Die vom Bundestag beschlossene Eingangsformel ist nicht verbindlich. Die Kontroverse wurde zwischen Bundesrat und Bundesregierung ausgetragen; letztlich mußte der Bundespräsident entscheiden, ob ein Gesetz den Verfassungsbestimmungen gemäß zustande gekommen war und daher ausgefertigt und verkündet werden konnte.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der angeführten Entscheidung die seither vom Bundesrat vertretene Auffassung als unrichtig verworfen und festgestellt, daß „nicht jedes Gesetz, das ein mit Zustimmung des Bundesrates ergangenes Gesetz ändert, allein aus diesem Grunde zustimmungsbedürftig ist“. Enthält das Änderungsgesetz Bestimmungen, die in der unserem Bundesstaat systemimmanenten Gewaltenteilung eine Systemverschiebung bewirken, so ergibt sich daraus das Erfordernis der Zustimmung. Das Bundesver-

fassungsgericht sagt: „Wäre die Auffassung des Bundesrates richtig, so müßte eine erhebliche Verschiebung der Gewichte zwischen dem die Interessen der Länder vertretenden Bundesrat einerseits und dem Bundestag und der Bundesregierung andererseits im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens insofern die Folge sein, als das Zustimmungsgesetz dann die Regel wird und das Einspruchsgesetz die Ausnahme.“

Der Grund, warum das Grundgesetz ein Gesetz zustimmungsbedürftig macht, ist also: Die allgemeine Ordnung des Bundesstaates kann nicht ohne Zustimmung der Länder verändert werden. Dies gilt bei Verfassungsänderungen ebenso wie bei Systemveränderungen oder Korrekturen. Dies muß auch gelten, wenn die Finanzen der Länder betroffen werden. Ohne Zustimmung des Bundesrates müßte ein solches Gesetz scheitern. Sicherlich kann der Bundesgesetzgeber den Weg wählen, den er in der Vergangenheit ab und zu auch schon ging, daß er jeweils 2 Gesetze macht: eines über die Regelung der materiellrechtlichen Fragen und eines über dessen Durchführung; dabei könnte man beim zweiten Gesetz den Ländern entgegenkommen. Da es sich um Systemveränderungen handelt, ist es durchaus richtig, daß der Bundesrat durch die Verweigerung der Zustimmung ein solches Gesetz zu Fall bringen kann. Eine Besonderheit bedarf es noch zu erwähnen: Durch die Zustimmung zu Verfassungsänderungen „verfügen“ die Mitglieder des Bundesrates eines Landes über ein Stück Eigenstaatlichkeit ihres Landes, sie „verfügen“ z. B. bei einer Änderung des Gesetzgebungskatalogs des Art. 74 GG über die Zuständigkeit ihrer Landtage. Dabei sind die Landtage das höchste Organ der Länder. Und auch bei der Zustimmung zu einem nach Art. 84 Abs. 1 GG ergehenden Gesetz beschränken sie die Kompetenz der Landtage. Die Kompetenz der Landtage ist kleiner geworden; um Art. 79 Abs. 3 GG willen muß ein ausreichendes Maß an Gesetzgebungszuständigkeit der Landtage erhalten bleiben. Man kann die Landtage nicht in erster Linie darauf verweisen, daß die Länder für die Verwaltung zuständig seien und diese Verwaltung zu kontrollieren eine besonders wichtige Aufgabe der Landtage sei.

Der Bundesrat beschäftigt sich nicht nur mit den Gesetzen, die seiner Zustimmung bedürfen, sondern mit allen Gesetzen, die der Bundestag beschließt. Bei den „einfachen“ Gesetzen hat das Grundgesetz eine Regelung ge-

funden, die sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat gerecht wird: Die aus den Bundestagswahlen als Sieger hervorgehende Parteiengruppe hat den Auftrag, zusammen mit der von ihr getragenen Bundesregierung ihr politisches Programm, für das sie die Zustimmung der Wähler erhielt, in die Tat umzusetzen. Dies erfolgt zu einem großen Teil durch neu zu beschließende Gesetze. Der Entscheidungswille des unmittelbar aus Wahlen hervorgegangenen Bundestages muß sich durchsetzen können. Das ist auch grundsätzlich gewährleistet. Der Bundesrat, will er ein einfaches Gesetz nicht passieren lassen, muß den Vermittlungsausschuß anrufen, Art. 77 Abs. 3 GG. Dabei muß der Bundesrat genau angeben, welche Bestimmungen mit welchem Wortlaut geändert werden sollen. Das Anrufungsbegehren muß so formuliert sein, daß man darüber abstimmen kann. Der Vermittlungsausschuß kann das Anrufungsbegehren ablehnen, dann kommt das Gesetz wieder in den Bundesrat; er kann dem Anrufungsbegehren ganz oder teilweise stattgeben, dann hat der Bundestag über die vom Vermittlungsausschuß empfohlene Änderung abzustimmen. Lehnt er sie ab, so beschließt er damit seinen früheren Gesetzesbeschluß, nimmt er an, so ändert er in diesem Umfang seinen früheren Gesetzesbeschluß ab. Das bestätigte oder abgeänderte Gesetz wird wiederum dem Bundesrat zugeleitet, dieser kann binnen 2 Wochen Einspruch einlegen. Der Einspruch kann mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zurückgewiesen werden. Der Bundestag hat sich dann durchgesetzt.

Während bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen die Interessen der Länder berührt sind durch Änderungen im bundesstaatlichen System, ist es bei den einfachen Gesetzen in der Regel nicht oder nur sehr individuell der Fall. Ministerpräsident Filbinger hat in der Sitzung des Bundesrates vom 8. November 1974 richtigerweise ausgeführt: „Politisches Urteil, politisches Verhalten ist legitimerweise bei der Bundesregierung, bei den Koalitionsfraktionen ebenso wie bei den Oppositionsfraktionen vom parteipolitischen Denken getragen. Wenn wir politisch urteilen, dann tun wir das als Männer, die Parteien angehören, die legitime Mitträger unserer Verfassung sind, ebenfalls in legitimer Art und Weise.“ Das gilt für alle Politiker, das gilt für alle Mitglieder des Bundesrates. Da die aus Wahlen hervorgegangene Mehrheit des Bundestages sich grundsätzlich durchsetzen kann, ist das demokratische parlamentarische Prinzip

unseres Parteienstaates gewahrt. Bei der Notwendigkeit, die Stimmen eines Landes nur geschlossen abgeben zu können, entstehen bei Gewissensfragen, z. B. bei der Abstimmung des Gesetzes über § 218 StGB, allerdings besondere Probleme.

Schwierig wird die politische Situation zwischen dem Bundesrat und dem Bundestag dann, wenn der Bundesrat den Einspruch mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen hat, denn dann bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Bei der derzeitigen Situation verfügen die der CDU/CSU angehörenden Mitglieder des Bundesrates über 21 Stimmen gegenüber 20 Stimmen der der SPD und FDP angehörenden Mitglieder. Würden durch den Ausgang von Landtagswahlen Verschiebungen eintreten, daß es 28 CDU/CSU-Mitglieder geben würde (zwei Drittel von 41 Mitgliedern), und käme ein Gesetz zur Abstimmung, bei dem es grundsätzliche, unüberbrückbare Schwierigkeiten im Bundestag zwischen Regierungskoalition und Opposition gäbe, so würde, da eine zurückweisende Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag nicht gefunden werden kann, das Gesetz scheitern. Das wäre der Zwang zur Großen Koalition in der Einzelfrage, es könnte aber auch zur Pattsituation führen.

Im Vermittlungsausschuß besteht z. Z. folgendes Verhältnis der 22 Mitglieder: 12 gehören zur Regierungskoalition, 10 zur CDU/CSU (Berlin hat hier 1 Stimme). Würde sich das Verhältnis um 1 Stimme verschieben, so würde die Arbeit sehr erschwert; würde es sich um 2 Stimmen verschieben, so würde der Zwang zur Großen Koalition oder die Pattsituation sich von daher ergeben können.

Bei den z. Z. in der Bundesrepublik herrschenden ausgewogenen Kräfteverhältnissen zwischen den Parteien haben Landtagswahlen, die während der Wahlperiode des Bundestages durchgeführt werden, unter Umständen also eine entscheidende Bedeutung für die Bundespolitik.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974 hat die Zustimmungspflichtigkeit wieder auf das von der Verfassung vorgesehene Maß zurückgedrängt. Bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen spielen parteipolitisch geprägte Auffassungen nicht die entscheidende Rolle wie bei den einfachen Gesetzen. Da bei diesen die programmatischen Gesetze vom Bundestag durchgesetzt werden können, ist dem parlamentarisch-de-

mokratischen Prinzip Rechnung getragen. Sollten wir eine Verschiebung erfahren, die der Opposition eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat bringt, so müßten wir mit dem Konflikt bis zu Neuwahlen leben.

VI. Die politischen Parteien im Bundesstaat

Es gibt im Bundesstaat, wie wir sehen, keine staatliche Stelle, die über die in der Verfassung festgelegten Kompetenzen hinweg für Bund und Länder verbindlich handeln könnte. Wir sehen, daß sich auch die Länder, denen Eigenstaatlichkeit beizulegen ist, nicht durch Mehrheitsbeschlüsse koordinieren können; es gilt das Prinzip der Einstimmigkeit. Die Konferenzen der Ministerpräsidenten, die Konferenzen der Fachminister, z. B. der Kultusminister oder der Innenminister, sind nützlich; ihre Beschlüsse müssen einstimmig sein und können immer nur so weit verbindlich sein, wie der betreffende Minister im eigenen Land ohne Beteiligung anderer Stellen handlungsfähig ist. Die Beschlüsse sind daher meist Empfehlungen, die sich an die Landesregierungen oder an die Landtage wenden; oft sind es auch reine Absichtserklärungen.

Die politischen Parteien handeln gerade umgekehrt: Sie entwickeln ein politisches Konzept und wenden sich dann, um es durchzusetzen, an diejenige politisch verantwortliche und handlungsfähige Stelle, die nach der Verfassung dafür zuständig ist. Am Anfang steht also der politische Gestaltungswille, die politische Zielvorstellung, ohne zunächst darauf zu achten, wer zuständig ist. Wird eine so schwierige und wichtige Frage behandelt wie die der Finanzreform, so sind die Belange aller drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden zu berücksichtigen, denn es geht um die Handlungs- und Leistungsfähigkeit aller drei Ebenen. Hier eine Lösung zu finden, die einen gerechten Ausgleich darstellt, ist zugleich die Voraussetzung dafür, daß der Bundestag und der Bundesrat die entsprechenden Beschlüsse fassen. Die SPD hat diese Frage z. B. auf einem Parteitag behandelt und entschieden, verbindlich für alle ihre politischen Repräsentanten.

Bei anderen Fragen, z. B. der wirtschaftlichen Strukturpolitik oder dem Wohnungsbau, ist es notwendig, daß sich alle Ebenen gleichermaßen einem einheitlichen Konzept gemäß verhalten. Die Bundesgesetze zu erlassen, genügt nicht; ihre Durchführung liegt zu einem

großen Teil bei den Gemeinden. Es kommt darauf an, daß sie die notwendigen Initiativen entfalten und die erforderlichen Investitionen vornehmen. Die Politik, die für den Menschen gemacht wird, mit der die Lebensverhältnisse des einzelnen Bürgers verbessert werden sollen, bekommt Gestalt mit dadurch, daß die Verwaltung sie im Konkreten umsetzt. Da die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden, ist theoretisch durchaus die Möglichkeit gegeben, daß die Ausführung einer anderen politischen Auffassung unterworfen wird. Es spricht für die Bundestreue der Länder, daß noch kein Fall bekannt wurde, aus dem zu schließen wäre, die politisch anders als der Bund geführten Länder würden die politischen Konzeptionen des Bundesgesetzgebers pervertieren. Soweit die Durchführung von staatlichen Aufgaben in die Zuständigkeit der Länder fällt, beobachtet man, wie die verschiedenartigen politischen Vorstellungen in den Ländern ihre verschiedenartige Ausprägung erfahren. Dies führt zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern. Die Abschaffung der Zwergschulen z. B., ausgehend von einem Land, hat sich rasch in allen Ländern durchgesetzt. Die gebietliche und funktionale Gebietsreform hat in allen Ländern zu entsprechenden Maßnahmen geführt, wobei es interessant ist, die zeitliche Reihenfolge in den einzelnen Ländern zu registrieren.

In der politisch starken Stellung der Partei, die alle Ebenen beeinflußt und die politischen Entscheidungen initiiert, könnte auch eine Gefahr für den Bundesstaat liegen. Dies wäre der Fall, wenn die Parteien von einer Stelle aus „herrschen“ könnten. — Es ist interessant zu beobachten, daß in allen Parteien, auch denen, die von Hause aus zentralistisch aufgebaut sind, durch die Ministerpräsidenten der Länder, die von starken Länderorganisationen getragen sind, föderalistische Elemente in die Partei selbst gefördert wurden. Dies ist notwendig, denn sonst würde die Bundesregierung über den Parteivorstand der sie tragenden Partei den Länderministerpräsidenten gegenüber eine so starke Einwirkungsmöglichkeit haben, daß der im staatlichen Bereich geschaffene bundesstaatliche Effekt auf dem Umweg über die Parteien wieder ausgeräumt würde. Die Beobachtung zeigt, daß der Selbstbehauptungs- und Darstellungswille der Ministerpräsidenten der Länder dem erfolgreich entgegenwirkt. Dabei mag wohl auch in Betracht gezogen werden, daß dessenungeachtet bei Fragen der Bildung von Koali-

tionen in den Ländern bundespolitische Überlegungen von Bedeutung sind.

Die Parteien sind also im Bundesstaat ein starkes politisches Band; sie müssen insbesondere auch den verschiedenen Interessenlagen in den einzelnen Ländern gerecht werden, sei es, daß es sich um den Küstenschutz der Küstenländer handelt oder um Maßnahmen zur Förderung des Steinkohlebergbaues. Von daher ist ernsthaft die Frage zu stellen, ob im Bundesparlament — in der Verantwortung für das ganze deutsche Volk — eine Partei mitreden und mitbestimmen sollte, die sich von vornherein auf des Gebiet eines Landes beschränkt. Sie hat ihre Legitimation nur von einem regional begrenzten Teil der Wähler, und sie muß in Wahlen sich nur gegenüber diesem Teil verantworten. Die Gesamtrepräsentation des Volkes durch die Parteien, ihre integrierende Funktion, ist aber um so wichtiger, wenn im Bundesstaat, wie am Anfang dieser Abhandlung dargestellt, sehr verschiedenartige Gruppen oder gar Nationen zusammengeschlossen sind.

VII. Ausblick für die Schaffung eines Europäischen Bundesstaates

Nach Art. 24 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Es kann sich dabei um Hoheitsrechte handeln, die nach dem Grundgesetz in die Zuständigkeit des Bundes oder in die der Länder fallen; die Zustimmung des Bundesrates zu einem solchen Gesetz ist nicht erforderlich. Der Bund hat im Ratifikationsgesetz über die Römischen Verträge vom 30. März 1957 Hoheitsrechte auf die Europäische Gemeinschaft und auf die Europäische Atomgemeinschaft übertragen. Der EWG-Vertrag ist zugleich die Verfassung der Gemeinschaft, deren Aufgabe es nach Art. 2 des Vertrages ist: „... durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

Zur Erreichung dieser Ziele waren 3 Stufen bis zum Jahre 1970 vorgesehen.

Es ist der ausgesprochene Wille, daß sich die EWG zu einer Europäischen Gemeinschaft fortentwickeln soll; wenn sie erfolgreich sein soll, kann dies letztlich nur in der Form des Bundesstaates erfolgen. Die Bundesrepublik ist der einzige föderativ aufgebaute Mitgliedstaat der EG. Wenn die Bundesrepublik Gliedstaat eines Europäischen Bundesstaates wird, so werden sich damit auch Auswirkungen auf die innerdeutsche bundesstaatliche Ordnung ergeben. Ihre Erfahrungen mit der bundesstaatlichen Struktur sollten für die Entwicklung eines Europäischen Bundesstaates nutzbar gemacht werden.

In den letzten Jahren haben wir uns daran gewöhnen müssen, daß der Prozeß der europäischen Einigung immer schwieriger wird. Gemeinsamer Agrarmarkt und Ölkrise sind die Stichworte der jüngsten Zeit, die die Schwierigkeiten oder gar Rückschritte im europäischen Integrationsprozeß symbolisieren.

Der pauschale Vorwurf ist sicher nicht gerechtfertigt, der bisweilen durchklingt, den Politikern fehle es letztlich an der Bereitschaft, die europäische Einigung konsequent und zielstrebig durchzuführen, sie seien ihren national-staatlichen Interessen zu stark verhaftet. Nationale Politik und internationale, europäische Politik sind keine Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen. Sie gehören vielmehr zusammen, bilden eine Einheit. Europäische Politik ist heute nicht zuletzt die Voraussetzung, um nationale Probleme lösen und damit nationale Politik machen zu können.

Es sind nicht die handelnden Personen oder etwaige Interessengruppen, die diesem politischen Ziel entgegenstehen. Die Schwierigkeiten der Gemeinschaft basieren auf ihren institutionellen Problemen. Die Organe der EWG konnten für eine Übergangszeit und für einen begrenzten Zweck genügen. Die EWG ist aber in ihrer Entwicklung über den durch den EWG-Vertrag gesetzten Rahmen hinausgewachsen; Zweck und Ziel der Gemeinschaft sind mit den Institutionen der EWG nicht zu erreichen; sie sind insoweit am Ende eines möglichen Entwicklungsprozesses; neue Institutionen müssen geschaffen werden: Das Europäische Parlament ist kein Vollparlament, es hat weder das unverzichtbare originäre Budgetrecht noch das Gesetzgebungsrecht. Die Europäische Kommission ist nur in Ansätzen mit einer Regierung vergleichbar. Der Ministerrat, besser gesagt, die Fachministerräte

setzen Recht, bei ihnen liegt die wichtigste Entscheidungsbefugnis. Es ist ein Gremium, das keinem Parlament verantwortlich ist, das anonym seine Entscheidungen trifft und bei dessen Entscheidungen man allzuoft den Eindruck hat, daß auf europäischer Ebene nationale Politik gemacht wird. Es ist kein föderales Organ. Die „Verfassung“ der EWG entspricht nicht den Prinzipien der Verfassungen der Mitgliedstaaten. In allen Mitgliedstaaten haben wir repräsentative Demokratien und klare Verantwortlichkeiten der einzelnen Organe; gerade daran mangelt es bei der EWG, deren Institutionen nur als Übergang hingenommen werden können. Es fehlt nicht an ernstgemeinten Versuchen der Regierungschefs der Mitgliedstaaten, eine Entwicklung einzuleiten, die die einzelnen Organe verändern soll. Es ist zu befürchten, daß diese Bemühungen erfolglos sein werden, denn es ist nahezu unmöglich, stufenweise z. B. das Parlament anzuheben — es kommt nicht in erster Linie auf seine Direktwahl, sondern auf seine Kompetenzen an —, dann die Kommission zu verändern und alles von der Entscheidung des Ministerrates abhängig zu machen. Geht es doch in erster Linie darum, anstelle des Ministerrates ein bundesstaatliches Organ treten zu lassen, das Parlament als Vollparlament zu wählen und die Kommission zur Europäischen Bundesregierung zu machen.

Die Römischen Verträge sehen eine solche Entwicklung nicht vor; es kann daher auch nicht auf Grund von Art. 235 EWG-Vertrag der Versuch einer institutionellen Veränderung gemacht werden. Art. 235 kann nur in Anspruch genommen werden, wenn es darum geht, ein Vertragsziel zu erreichen. Nach Art. 236 EWG-Vertrag können die Mitgliedstaaten Änderungen vereinbaren, die in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Die EWG kann sich also nicht aus eigenem Recht, nicht aus eigener Zuständigkeit weiterentwickeln, es kommt auf die Entscheidung der Mitgliedstaaten an. — Da die Formvorschrift des Art. 236, wonach der Rat nach Anhörung von Parlament und Kommission entscheidet, ob überhaupt die Vertreter der Mitgliedstaaten in Verhandlungen eintreten, eine Sollvorschrift ist, sind die Mitgliedstaaten nicht gehindert, von sich aus in Verhandlungen einzutreten.

Ziel solcher Verhandlungen muß es sein, den Bundesstaat Europa zu schaffen. Dieser Bun-

desstaat kann nur zustande kommen durch Vertrag und durch Ratifizierung eines gemeinsamen Vertrages. Der Vergleich mit dem Zustandekommen des Deutschen Reiches 1871 kann dabei zwar hilfreich sein; man muß sich aber bewußt sein, daß 1870 die deutschen Fürsten als Träger der Souveränität Verträge schlossen, während die Souveränität heute vom Volke ausgeht. Wir konnten in Deutschland unsere bundesstaatliche Ordnung mit dem Grundgesetz auf Grund des einen Volkes, von dem die Staatsgewalt ausgeht, schaffen. Es gibt kein einheitliches europäisches Volk, wir haben also in jedem Land ein eigenes Volk als Träger der Souveränität.

Um so wichtiger ist es, daß in der Europäischen Gemeinschaft Parteien bestehen, die einheitliche politische Ziele verfolgen und deren Abgeordnete im europäischen Parlament eine Fraktion bilden. Einheitliche Wahlen zum europäischen Parlament erhalten nur dann einen politischen Sinn und sind nur dann wirkungsvoll, wenn in allen Völkern der Gemeinschaft sich politische Gruppen aktiv entfalten, die integrierend wirken. Politische Gruppen, die nur Teile eines Volkes repräsentieren, sind für die Entwicklung nicht förderlich.

Art. 137 EWG-Vertrag anerkennt diesen Gedanken: „Die Versammlung besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.“

Notwendig ist, daß die Mitgliedstaaten auf Grund von Art. 236 EWG-Vertrag sich darauf einigen, daß sie aus den nationalen Parlamenten Mitglieder für eine „Verfassungsgebende Versammlung für die Europäische Gemeinschaft“ wählen lassen. Sie muß den Auftrag erhalten, für die Europäische Gemeinschaft eine bundesstaatliche Verfassung auszuarbeiten, die den Anforderungen an einen demokratisch-parlamentarischen sozialen Rechtsstaat entspricht, der selbständiges, handlungsfähiges Völkerrechtssubjekt sein muß. Wenn diese Verfassung von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist, entsteht der Europäische Bundesstaat.

Die Verfassung muß ein aus direkten Wahlen hervorgegangenes Vollparlament vorsehen. Dabei müssen die kleinen Völker einen anderen Mandatsschlüssel erhalten als die großen. Das gesamtstaatliche Element sollte in einem Europäischen Bundesrat vor allem an der Gesetzgebung mitwirken. Jedes Mitgliedsland hat grundsätzlich die gleiche oder eine nur

schwach modifizierte Stimmzahl. Die Mitglieder müssen den Regierungen der Gliedstaaten angehören. Die Regelung, bestimmte Materien durch Gesetz von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, ist eine sinnvolle, praktische Möglichkeit, die besonderen Interessen der Mitgliedstaaten gegenüber dem gesamtstaatlichen Element zur Geltung zu bringen. Eine sorgfältige Prüfung des Umfangs der zustimmungsbedürftigen Materie, ihre genaue und unmißverständliche Abgrenzung in allen Bereichen staatlichen Handelns wären dazu notwendig.

Bundesstaaten sind verfassungsrechtlich geordnete politische Einheiten, in denen Gesamtstaat und Gliedstaaten untereinander die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben nach einem bestimmten System geregelt haben. Sie bestehen in Eigenstaatlichkeit, in manchen Fällen auch in Souveränität nebeneinander und miteinander. Die Besonderheiten einer kleinen Volksgruppe, einer Religionsgruppe oder einer Sprachengruppe können ihre spezifische Ausgestaltung behalten, und zugleich können wirtschaftlich und außenpolitisch die Vorteile eines großen Raumes genutzt werden. Der Freiheitsbereich der einzelnen Grup-

pen muß nicht den wesensfremden Notwendigkeiten der wirtschaftlichen oder finanziellen Bedingungen geopfert werden; die Minderheit wird nicht zu einem Faktor, der sich von einer Mehrheit vergewaltigt sieht. Die Probleme, die mit hegemonialen Herrschaften verbunden sind, können beseitigt werden.

Dies gilt nicht nur für ethnische, religiöse oder kulturelle, sondern gleichermaßen für politische Minderheiten. Auch sie können ihre Bedürfnisse und Interessen organisieren sowie ihr Verhältnis untereinander und zum Gesamtstaat gemeinsam rechtlich ordnen. In einem Bundesstaat wie dem der Bundesrepublik Deutschland geht dies bis hin zur Bildung politisch unterschiedlich geführter Landesregierungen, wobei die zusätzliche Chance des Wechsels der Mehrheiten besteht. Bundesstaatlichkeit kennzeichnet sich somit als rechtlich verfaßte, gelebte Toleranz. Toleranz gegenüber den Minderheiten, den Gruppen, den politischen Alternativen, bedeutet immer auch Freiheit für den einzelnen. Darin liegt eine beständige Integration, eine Vereinigung der vielgestaltigen Kräfte bei gleichzeitigem Wettbewerb und gleichzeitiger Teilhabe an der Macht.

Wozu noch „politische Geschichte“?

Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik am Beispiel der englischen Friedensstrategie 1918/1919

Die folgenden Ausführungen beinhalten zwei Zielsetzungen und bewegen sich entsprechend auf zwei Argumentationsebenen: Einmal wollen sie aufmerksam machen auf eine gerade anlaufende Kontroverse zwischen Hans-Ulrich Wehler als Wortführer der modernen deutschen Sozialgeschichte und Andreas Hillgruber, der für eine stärkere Stellung der „politischen Geschichte moderner Prägung“ plädiert¹⁾. Zum anderen möchte ich auf dem Hintergrund meiner Forschungen zur englischen Geschichte zu dieser Kontroverse Stellung beziehen. Ich meine, daß Forschungen zur englischen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert geeignet seien, von dem sterilen Streit um den Primat der Außenpolitik oder den der Innenpolitik, auf den sich streckenweise die Kontroverse zwischen Wehler und Hillgruber redu-

ziert²⁾, wegzuführen und sich statt dessen auf das erkenntnisfördernde Gebiet der Wechselwirkungen zwischen „innerstaatlichem Systemwandel und internationaler Konstellation“³⁾ zu konzentrieren.

Die Verbindung zwischen beiden Diskussions Ebenen besteht darin, daß der englischen Politik zum einen die Verselbständigung der Exekutivgewalt nachgesagt und die Kunst nachgerühmt wird, vermeintliche Sachzwänge zu mildern und sozialökonomisch bedingte Frontbildungen zu lockern⁴⁾, und ferner zugestanden wird, daß die Entwicklung Englands nicht nur wesentlich durch internationale Ereignisse bestimmt worden sei, sondern England auch immer bestrebt sein mußte, die welt(wirtschafts-)politischen Konstellationen zu beeinflussen. Die Kunst des Politischen und der Einflußbereich der Außen(wirtschafts)politik, die im englischen Fall also als Erfahrungs-

¹⁾ Bei diesem Aufsatz handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags in Hannover am 17. 2. 1975. — A. Hillgruber, Gedanken zu einer politischen Geschichte moderner Prägung, Freiburger Universitätsblätter, Heft 30, Dezember 1970, S. 33—43; ders., Politische Geschichte in moderner Sicht, HZ 216 (1973), S. 529—552; H. U. Wehler, Moderne Politikgeschichte oder „Große Politik der Kabinette“?, erscheint im Juni/Juli 1975 in: Geschichte und Gesellschaft, Heft 2/3; ich danke Herrn Wehler für die freundliche Überlassung des Manuskriptes und für die Zustimmung, darauf schon vor Erscheinen seines Aufsatzes Bezug nehmen zu können. — Zum Verständnis der Kontroverse hier zwei Hinweise: 1. Hillgruber greift Wehler nirgends direkt (namentlich) an; es gibt aber gute Gründe, warum Wehler als erster unter den Sozialhistorikern auf Hillgrubers „Provokation“ reagiert. 2. Hillgruber erhebt nicht den Anspruch, eine Theorie moderner Politik oder ein Programm einer politischen Geschichte zu formulieren (HZ 216, S. 533), Wehler (S. 2), setzt jedoch einen theoretischen Anspruch auch bei Hillgruber voraus (s. dazu weiter unten). Wehler bezweifelt, ob Hillgrubers Position wissenschaftstheoretischen Kriterien genüge. Diese „Mißverständnisse“ erschweren eine direkte Auseinandersetzung mit den zwischen beiden strittigen Punkten. Auch aus diesem Grund wurde im folgenden Beitrag der Weg beschritten, anhand eines außerdeutschen Beispiels eine Verständigungsmöglichkeit hinsichtlich der Abgrenzung, aber auch der Ergänzungsbedürftigkeit beider Disziplinen anzudeuten.

²⁾ Beide Autoren sprechen sich zwar gegen eine Frontstellung und für enge Kooperation aus (Hillgruber, Gedanken, S. 35; Wehler, S. 13, 23 f.). Durch Hillgrubers Zurückweisung des „Primats der Innenpolitik“, gedeutet als sozialökonomische Erklärung von Politik (HZ 216, S. 535; Gedanken, S. 36), provoziert, verfehlt Wehler die Vorteile einer monokausalen Deutung, die man im 2. Durchgang differenzieren könne (S. 12), und heißt damit die von Hillgruber bekämpfte „Umkehrung der verzerrten Forschungssituation in Deutschland“ — Gedanken, S. 36 — gut. Hillgrubers Argumentation läuft stark auf eine Rechtfertigung des Primats der Außenpolitik („Macht- und Realpolitik“) zu, freilich ohne sich inhaltlich mit dem überlieferten Begriff zu identifizieren.

³⁾ R. Löwenthal, Internationale Konstellation und innerstaatlicher Systemwandel, HZ 212 (1971), S. 41—58. Gemeint ist die Frage „nach der Wirkung des Gesamtprozesses des geschichtlichen Wandels politischer und gesellschaftlicher Systeme auf den Gesamtcharakter des internationalen Systems, und nach der Rückwirkung der jeweiligen internationalen Konstellation auf diesen Prozeß des inneren Wandels ihrer Elemente“ (S. 41).

⁴⁾ Stellvertretend K. Hildebrand, Von der Reichsgründung zur „Krieg-in-Sicht“-Krise. Preußen-Deutschland als Faktor der britischen Außenpolitik 1866—1875, in: M. Stürmer (Hrsg.), Das Kaiserliche Deutschland, Düsseldorf 1970, S. 214.

tatsachen anerkannt werden, sind nicht ohne weiteres oder nicht allein mit sozialhistorischen Erklärungsmodellen zu fassen; sie weisen auf Gesichtspunkte, die Kriterien für die Bestimmung des Gegenstandsbereichs und der spezifischen Sehweise einer politischen Geschichte abgeben.

An einem ausgewählten Beispiel der englischen Geschichte, dem mit den Symbolworten der britischen Friedensstrategie 1917/1919 „Innere Sicherheit“ und „British Peace“ umrisse-

Zur Kontroverse Wehler-Hillgruber

In der deutschen Geschichtswissenschaft galt der Streit über den Primat der Innen- oder der Außenpolitik lange Zeit als überholt; ein Lösungsmodell, eine Synthese konnte allerdings nicht gefunden werden. Niemand rüttelte daran, daß die Bedingungen politischen Handelns mit sozialgeschichtlichen Methoden am besten erschlossen werden können; historiographisch gesehen, stimmen auch noch Hillgruber und Wehler in der Beurteilung der Fehlentwicklung der deutschen Geschichtswissenschaft im 19. und 20. Jahrhundert überein — Hillgruber begründet damit die Forderung nach einer politischen Geschichte *moderner Prägung*⁵⁾. Wie Hillgruber der Sozialgeschichte bescheinigt⁶⁾, daß sie den Nachholbedarf nach 1945 zum großen Teil wettgemacht habe, so räumt auch Wehler ein, daß „kein durchschlagendes Argument zu erkennen sei, mit dem die prinzipielle Berechtigung, ja Notwendigkeit einer modernen Politikgeschichte bestritten“ werden könnte. Wehler bestreitet dann aber, daß Hillgrubers Programm einer politischen Historie „modern“ sei — er hält den Anspruch der modernen Sozialgeschichte auf eine Vorrangstellung aufrecht, zumindest so lange, bis die Integrationsfähigkeit einer modernen Politikhistorie überzeugend dargelegt sei.

Es kann m. E. freilich nur darum gehen, für die politische Geschichte einen Platz im Rah-

⁵⁾ Hillgrubers Abgrenzung von drei älteren Versionen politischer Geschichte — kleindeutsche, nationalliberale politische Historie; „Primat der Außenpolitik“; „Männer machen Geschichte“ — ist eindeutig und bedarf keines Kommentars.

⁶⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 530 (Anm. 5); ders., Gedanken, S. 36.

nen Komplex, ließen sich, so meine ich, Erkenntnisinteressen und Untersuchungsmethoden einer Politikhistorie demonstrieren. Es geht darum, den von Hillgruber stellvertretend formulierten Anspruch einer „politischen Geschichte moderner Prägung“ einzulösen — ohne sich deshalb Hillgrubers Position in allem anschließen zu müssen —, d. h. aufzuzeigen, daß politische Geschichte Zusammenhänge aufzuhellen vermag, die die Sozialgeschichte nicht in den Griff bekommt oder gar nicht mehr in ihr Blickfeld einbezieht.

men einer umfassend verstandenen Gesellschaftsgeschichte zu beanspruchen, die auf Max Webers „Theorie sozialen Handelns“ aufbaut⁷⁾. Die Aufgabe, den „Politik“begriff vor dem Hintergrund der Gegenwart als analytischen Begriff zu entwickeln und für die Geschichtswissenschaft fruchtbar zu machen, muß freilich in einem anderen Zusammenhang geleistet werden. Die Perzeption und Rezeption der Politikwissenschaft ist jedenfalls seit langem im Gange, gerade unter Politikhistorikern. Mag auch der „Hinweis auf Programme und Entscheidungen“ — auf deren heuristische Funktion im folgenden der Nachdruck liegt — „nicht jedermann befriedigen“ (Wehler, S. 22), so ist der Nachweis der Leistungsfähigkeit dieser Betrachtungsweise immerhin ein Schritt, um das Tätigkeitsfeld, die Denkansätze und die Untersuchungsmethoden einer politischen Geschichte zu umreißen, die sich der sozialökonomischen Bedingtheit politischen Handelns bewußt ist und auf den Ergebnissen sozialgeschichtlicher Forschungen aufbaut, aber andererseits auch davon überzeugt ist, daß eine Deutung, die bei diesen Erkenntniszielen stehen bleibt, das politische Handeln im engeren Sinn verfehlen würde; dies gilt gerade für den Bereich der Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik.

Der Chor der Stimmen, die einer Erforschung des wechselseitigen Bedingungsverhältnisses zwischen Innen- und Außenpolitik das Wort

⁷⁾ In diesem Punkt optiere ich eindeutig für eine der von Wehler — S. 23 f. — angedeuteten Orientierungsmöglichkeiten einer modernen Politikgeschichte.

reden⁸⁾, ist kaum noch zu übersehen; die Zahl der Studien, die diesem Ruf folgen oder genügen, läßt sich hingegen an einer Hand abzählen⁹⁾. Selbst hier ist noch der Abstrich zu machen, daß zwar die „innenpolitische Präformierung von außenpolitischen Handlungen“ in vielen Varianten aufgedeckt worden, die Einwirkung der internationalen Konstellation — vermittelt durch verschiedene Akteure — auf das politisch-soziale System aber immer noch eher ein Postulat der Forschung geblieben ist¹⁰⁾. Diese Diskrepanz kann man als Zeichen dafür nehmen, daß in der Geschichtswissenschaft die Tendenz vorherrschte, das Postulat der Analyse jener Wechselbeziehungen zwischen Innen- und Außenpolitik nur noch in einer Richtung zu erfüllen. Dieser Umstand veranlaßte Hillgruber, die vermeintliche Monopolstellung der Sozialgeschichte anzuprangern; dies wiederum foderte Wehler zu einer Verteidigung der Vorteile der Einseitigkeit heraus.

Als Hillgruber im Herbst 1970 die Freiburger Sozialhistoriker und 1972 auf dem Regensburger Historikertag die moderne Sozialgeschichte in ihren verschiedenen Spielarten der Unzulänglichkeiten und Einseitigkeiten bezichtigte, fand die Kontroverse noch nicht statt; man gewann den Eindruck, als handle es sich um einen Vorstoß, für den kein Anlaß bestehe und der deshalb wie ein Schlag ins Wasser war, ohne Kreise zu ziehen. Die Auseinandersetzungen um Studienordnungen — hochschulintern — und die öffentlich geführten Kontroversen um die Rahmenrichtlinien für den Geschichtsunterricht waren zunächst gleichfalls nicht dazu angetan, einen Methodenstreit vom Zaun zu brechen. Die in den fünfziger und sechziger Jahren geführten Debatten über das Verhältnis von Geschichts- und Politikwissenschaft, Sozialgeschichte und Sozialwissenschaft

hatten das Selbstverständnis des Faches so nachhaltig geprägt, daß kaum jemand einen Anlaß erblickte, kritisch gegen die von den modernen Sozialhistorikern — Conze, Wehler, Kocka, H. Mommsen u. a. — vorangetriebenen Veränderungen des Bewußtseinsstandes zu Felde zu ziehen; die Auseinandersetzung fand freilich um so intensiver in den Ausbildungsstätten — in Seminaren und anläßlich öffentlicher Vorträge — statt¹¹⁾. Da auf dieser Ebene der Angriff auf das Fach Geschichte und die Erkenntnis- bzw. politische Bildungsfunktion der historischen Methode zielte, engagierten sich gerade Sozialhistoriker für die Aufgabe, Geschichte als moderne Forschungsdisziplin zu verteidigen. Kritik an sozialgeschichtlich orientierten Arbeiten wurde hingegen nur auf Teilgebieten in fachwissenschaftlichen Diskussionen vorgetragen¹²⁾.

Erst als Hillgruber sich in seiner „Deutschen Geschichte 1945—1972. Die deutsche Frage in der Weltpolitik“ (1974, S. 164) zu dem Satz verstieg: „Die fragwürdige These von einem ‚Primat der Innenpolitik‘ lieferte solchen Forderungen (nach radikalen Reformen, d. h. einer „sozialen Revolution auf Raten“, — dies sei im Grunde die einzige Aufgabe der Gegenwart; der Verfasser) eine wissenschaftliche Scheinlegitimation“¹³⁾, sahen sich die Vertreter der Sozialgeschichte gezwungen, zu der politisch eingefärbten Kampfansage Stellung zu nehmen und in einer wissenschaftlichen Polemik die Frage aufzuwerfen, welche politische Tendenz bzw. welche politischen Implikationen in Sozialgeschichte bzw. „politischer Geschichte“ stecken¹⁴⁾. Der Waffenstillstand, den ein feinfühligere englischer Historiker als Kennzeichen der Braunschweiger Versamm-

¹¹⁾ Wehler kann Hillgruber bezeichnenderweise vorwerfen, „verbale Seminarkritik“ auf Sozialhistoriker zu übertragen, ohne diese beim Namen zu nennen. Hillgruber läßt keinen Zweifel, daß er von den Erfahrungen her argumentiert, die er in Freiburg und Köln (1968—1972) mit Vertretern der von ihm unter Typ 2 und 3 eingeordneten Sozialhistorie gemacht hat.

¹²⁾ Ich erwähne nur die Arbeiten von L. Gall und mir selbst, die sich am Thema des deutschen Liberalismus mit einseitig sozialhistorisch orientierten Deutungen auseinandersetzen.

¹³⁾ Hillgruber hatte auf dem Regensburger Historikertag — s. HZ 216, S. 529—530 — vor der Gefahr eines ideologischen Linkstrends gewarnt, der unter dem Schutzdach der Sozialgeschichte seine Indoktrinierungsabsichten zu tarnen suche.

¹⁴⁾ Die Kontroverse zwischen Wehler und Hillgruber wurde zwar nicht durch das Buch ausgelöst; aber der Umstand, daß die Replik Wehlers nach dem Erscheinen des Bandes erfolgt, ist belangvoll.

⁸⁾ H. A. Winkler, Gesellschaftsform und Außenpolitik. Eine Theorie Lorenz von Steins in zeitgeschichtlicher Perspektive, HZ 214 (1972), S. 335 bis 362; s. dort weitere Literaturangaben (Rothfels, Czempel, Bracher u. a.).

⁹⁾ V. R. Berghahn, Der Tirpitz-Plan. Genesis und Verfall einer innenpolitischen Krisenstrategie unter Wilhelm II., Düsseldorf 1971; K. Hildebrand, Preußen als Faktor der britischen Weltpolitik 1866—1870, Habil.-Schrift Mannheim 1972; H. U. Wehler, Bismarck und der Imperialismus, Köln/Berlin, 1969.

¹⁰⁾ W. Link, Der amerikanische Einfluß auf die Weimarer Republik in der Dawesplanphase. Elemente eines penetrierten Systems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/73, S. 3—12; ders., Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—1932, Düsseldorf 1970.

lung deutscher Historiker und Geschichtslehrer im Oktober 1974 festzustellen glaubte, scheint damit gebrochen¹⁵⁾. Der Sozialgeschichte wurde ein verhängnisvoller Einfluß auf die Bildungs- und Schulpolitik zugeschoben; sie fand sich in den großen Zusammenhang der ‚Reformneurose‘ eingeordnet. Hillgruber vermengte den Streit um einen Platz der politischen Geschichte, vor allem der Außenpolitik, neben der Sozialgeschichte mit dem politisch akzentuierten Disput, ob „Reformen“ im gesellschaftlichen Bereich absoluten Vorrang vor Problemen der internationalen Politik und Sicherheit des Staates und der Bündnisgruppe, der dieser angehörte, zu beanspruchen hätten“.

Wie die Geschichte der Geschichtswissenschaft das wechselseitige Stützungsverhältnis zwischen deutschem Historismus (Primat der Außenpolitik) und dem machtpolitischen Irrweg des deutschen Nationalstaats aufgedeckt hatte, so stellte Hillgruber für die unmittelbare Erlebnisgegenwart eine geistige Verwandtschaft und Gesinnungsbrüderschaft zwischen Bildungsreform und moderner Sozialgeschichte heraus¹⁶⁾, ohne freilich sozialhistorische Schulen zu nennen, die er für verantwortlich an dieser Entwicklung hält. Da es andererseits nicht Hillgrubers Absicht ist — wie man den Zitaten entnehmen könnte —, die Sozialgeschichte vom Thron zu stoßen bzw. wieder in die Verbannung der „Oppositionswissenschaft“ zu schicken, kann man erwarten, daß Hillgruber in seiner Replik auf Wehler dieses mögliche Mißverständnis ausräumt, d. h. die Spreu — jene dritte der von Hillgruber genannten Richtungen, die unter dem Namen Sozialgeschichte aufträte, um damit ihr Interesse an politischer Indoktrination zu tarnen — vom Weizen — dem Kreis, der die Zeitschrift „Geschichte und Gesellschaft“ trägt — zu sondern.

Obwohl Wehler sich nicht von Hillgruber auf den Kampfplatz ziehen läßt¹⁷⁾, deutet doch

¹⁵⁾ J. Steinberg, *The Armistice in German History*, *Times Literary Supplement*, 25. 10. 1974; vgl., H. Rudolph, *Neuer Mut zur Geschichte*, *FAZ*, 8. 10. 1974.

¹⁶⁾ Hillgruber assoziiert Kaiserreich und machtpolitisch orientierte Geschichtswissenschaft einerseits und Wirtschaftsgesellschaft der Bundesrepublik sowie Vorrang der Wirtschafts- und Sozialgeschichte andererseits — *HZ* 216, S. 546 —; der von mir gebrachte Vergleich wählt den für den Gedankengang wesentlichen Teilaspekt der Denkfigur Hillgrubers aus.

¹⁷⁾ Hillgruber stellt den Bezug her; er äußert die Befürchtung, daß in einigen Bundesländern „die

einiges darauf hin, daß die Schärfe ihrer Auseinandersetzung mit dem Streit um das Selbstverständnis und die etatmäßige Ausstattung der verschiedenen Richtungen der Geschichtswissenschaft, mit Studienreform und Rahmenrichtlinien für den Geschichtsunterricht zu tun hat. Dafür spricht unter anderem, daß beide Kontrahenten einander vorrechnen, welchen Einfluß und welche Macht die Gegenseite übe, daß sie den höheren politischen Erziehungswert für ihre Disziplin beanspruchen, u. a. m.¹⁸⁾. Sollte sich diese Vermutung bewahrheiten, so ist zu befürchten, daß die politische Dimension des Streites die methodisch-theoretische Seite verdrängen könnte. Da beide Kontrahenten einander prinzipiell zugestehen, daß ihre Denkansätze und ihr methodisches Instrumentarium aufeinander zuarbeiten, reduziert sich der Interessenkonflikt darauf, wer wen vereinnahmen dürfe bzw. wer federführend sei, wer Zubringer- oder Ergänzungsdienste leisten solle.

Hillgrubers Plädoyer, Internationale Politik und Außenpolitik müßten angesichts der „gleichbleibenden Bedeutung der Gegensätze zwischen den Weltmächten“ „für den Verlauf der allgemeinen Geschichte“ in den Lehrplänen an den Schulen und in den Themenbereichskatalogen für das Geschichtsstudium stärkere Berücksichtigung finden¹⁹⁾, beruht auf der Annahme, daß ein lediglich von der Sozialgeschichte her vermitteltes Geschichts- und Politikverständnis zu kurz greife. Wenn auch der Bereich Außenpolitik — Internationale Politik im Themenbereichskatalog der Kultusministerien ausgesprochen stiefmütter-

Ersetzung der Geschichte“ durch eine dem „Ansturm systemüberwindender Ideologie ausgesetzte Gesellschaftslehre“ auf der Tagesordnung stehe — *HZ* 216, S. 529 —; gegen diese Gefahr ziehen aber auch die Sozialhistoriker zu Felde. Der Protest der Historiker gegen die Prüfungsordnungen für Lehramtskandidaten und gegen oktroyierte Themenbereichskataloge für das Studium der Fächer Politik, Geschichte, Soziologie, Sozialwissenschaften richtet sich gegen die elementare Bedrohung der Fächer selbst; s. hierzu die in Anm. 20 genannte Dokumentation.

¹⁸⁾ Wehler kontert Hillgrubers Vorwurf mit dem durch Zahlenmaterial untermauerten Hinweis, daß es weniger sozialgeschichtliche Lehrstühle gebe, daß die Mehrzahl der Doktorarbeiten traditionelle Themen behandle u. a. m.; er weicht damit in gewisser Weise dem Angriff Hillgrubers aus, der stärker auf den „atmosphärischen“ Einfluß der Sozialgeschichte abhebt.

¹⁹⁾ Hillgruber, *HZ* 216, S. 533, 529.

lich behandelt wird²⁰⁾, so ist in der Geschichtswissenschaft unumstritten, daß Außenpolitik als Gegenstandsbereich einen eigenen Stellenwert besitzt; die unmittelbare Erlebnisgegenwart der Zeitgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg läßt daran keinen Zweifel. Souveräne Darstellungen — wie die von Richard Löwenthal oder Hans Peter Schwarz — tragen dazu bei, die Bedeutung der zwischenstaatlich-internationalen Beziehungen ins Bewußtsein zu heben.

Es ist gewiß nicht Wehler oder der deutschen Sozialgeschichte anzulasten, wenn diese Tatsache in der Bildungspolitik verdrängt wird, sondern dem Verspätungseffekt in der Wahrnehmung, daß die Geschichtswissenschaft sich zumindest seit den sechziger Jahren nicht mehr durch Studien alten Stils zur großen Politik ausweist und auszeichnet. Unterschwellig ist freilich nicht zu verkennen, daß Wehlers Bestreben, Hillgrubers politische Geschichte als Rückfall in die „Politik der Großen Kabinette“ einzuordnen, und umgekehrt Hillgrubers Angriff gegen den Alleinvertretungsanspruch der Sozialgeschichte die Tendenz erkennen lassen, unter Rechtfertigung ihrer jeweiligen For-

schungsschwerpunkte zugleich den Anspruch einer integralen Geschichtsschreibung zu verfechten, d. h. vorzugeben, die jeweils andere Forschungsrichtung ihrem Rang entsprechend angemessen zu berücksichtigen. So läuft Hillgruber Gefahr, die Ergebnisse sozialgeschichtlicher Forschungen zur bloßen Hintergrundinformation zu degradieren²¹⁾, während Wehler durch ein indirektes Beweisverfahren die Schlußfolgerung aufdrängt, sozialökonomische Erklärungsmodelle hätten auch in der internationalen Politik ihre Funktion, ja, ihre Ergebnisse dürften relevanter sein als die Erkenntnisse eines politikgeschichtlichen Denkansatzes.

Von diesem aktuellen wissenschafts- und bildungspolitischen Bezugspunkt her ist es zu erklären, daß die Kontrahenten sich im Zuge ihrer Argumentation von der gemeinsamen Ausgangsposition entfernen²²⁾ und versuchen, die andere Seite ins Abseits von „Opas Politik der Großen Kabinette“ oder „unseriöser Tendenzhistorie“ zu manövrieren, d. h. zu unterstellen, Sozialgeschichte kümmere sich weniger um Geschichte der praktizierten Politik, sondern formuliere, gestützt auf die Analyse der sozialen Wirklichkeit, Politik, wie sie hätte sein sollen²³⁾.

Wehlers und Hillgrubers Wege trennen sich, sobald es darum geht, generell den Handlungsspielraum der Amts- und Entscheidungsträger — „im Selbstverständnis der Handelnden und in der um die Erfassung der Sachzusammenhänge bemühten historischen Deu-

²⁰⁾ Paul Etinger/Konrad Reppen (Hrsg.), Die Zukunft des Faches Geschichte und der Lehrerausbildung in Nordrhein-Westfalen. Eine Dokumentation, Warendorf 1975; Dok. Nr. 10 stellt nur unter C 7 „Der Friedensgedanke in der Geschichte“ — unter der Rubrik „Aspekte aus historischen Teildisziplinen“ — einen dünnen Bezug zur Internationalen Politik/Außenpolitik her, lediglich im Themenbereichskatalog für das Fach Politikwissenschaft — ebda., Dok. Nr. 13, S. 41 — werden „Internationale Politik“ (A 4) und „Deutsche Außenpolitik seit Bismarck“ (B 3) neben Friedens- und Konfliktforschung (B 10) berücksichtigt. In der von Hillgruber als geschäftsführendem Direktor gezeichneten Stellungnahme des Historischen Seminars der Universität Köln — Dok. Nr. 56, S. 227 f. — wird Außenpolitik/Internationale Politik nicht unmittelbar zur Aufnahme in den Themenbereichskatalog vorgeschlagen (s. hingegen die Stellungnahme der Düsseldorfer Historiker, ebda., S. 254), was damit zu erklären ist, daß der Entwurf des Kultusministers andere grundsätzliche Bedenken provoziert. — Die Abqualifizierung der politischen Geschichte als Diplomatiegeschichte und die fehlende Bereitschaft, Zielsetzungen und Leistungsvermögen moderner Politikhistorie zu formulieren, kann man für diesen skandalösen Mißstand ebenso verantwortlich machen wie den Umstand, daß „selbstgekürte Sozialhistoriker“ ihr Einflußmonopol zu Lasten der Breite des fachwissenschaftlichen Spektrums mißbraucht haben. Hierfür den Sozialhistorikern auf den Lehrstühlen der Bundesrepublik die geistige Urheberschaft anlasten zu wollen, besteht kein Anlaß; wer die Auseinandersetzung um diese Frage verfolgt hat, weiß, daß gerade sie sich gegen die Verdrängung der historischen Perspektive verwahrt haben.

²¹⁾ Wehler beanstandet zu Recht, daß Hillgruber Sozial- und Strukturgeschichte als austauschbare Begriffe verwendet und damit zu erkennen gibt, daß ihn die machstrukturellen Aspekte mehr interessieren als die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen politischen Entscheidungshandelns. Wehler übersieht aber, daß Beiträge in dem von ihm herausgegebenen Sammelband „Moderne deutsche Sozialgeschichte“ gleichfalls Sozial- und Strukturgeschichte synonym gebrauchen (H. Mommsen, W. Conze). Wehlers Vorwurf, Hillgruber unterlasse die Vorklärung von Machtstrukturen, ist unberechtigt — s. Gedanken, S. 40 —; daß Hillgruber die Einbeziehung der Gesellschaftsgeschichte und der von ihr gegebenen Quellenperspektiven zugunsten der in den staatlichen Akten überlieferten Perspektiven vernachlässige, trifft gleichfalls nicht zu — s. Gedanken, S. 34, 39–40; Wehler, S. 21.

²²⁾ Hillgruber und Wehler betonen die Notwendigkeit der Ergänzung ihres Teilbereichs durch die übrigen Bereiche der Geschichtswissenschaft und fordern die methodisch abgesicherte Verknüpfung zwischen der Analyse innenpolitisch-struktureller Problematik und der Darlegung des (außen)politischen Entscheidungshandelns (Hillgruber).

²³⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 531.

tion" ²⁴⁾ — zu bestimmen. In ihren historischen Arbeiten verfallen Wehler und Hillgruber jedoch in den gleichen Fehler: Ebenso wie Wehler die fatale deutsche Situation vor dem Ersten Weltkrieg nicht so sehr Bismarcks unfähigen Nachfolgern anlastet, sondern die entscheidende Weichenstellung auf Bismarcks Wirtschafts- und Sozialimperialismus zurückführt, die „unter dem Primat der gesellschaftlichen und politischen Systemerhaltung“ erfolgen mußte ²⁵⁾, sieht auch Hillgruber die deutsche Außenpolitik der Zwangsläufigkeit eines Prozesses unterworfen. Er spricht von einer „unaufhebbaren Grundproblematik dieses Verhältnisses“ — d. h. des Gegensatzes zwischen dem englischen „Balance-of-Power“-Interesse und Deutschlands halbhegemonialer Stellung — ²⁶⁾, stützt seine These jedoch auf eine recht fragwürdige, eher geistesgeschichtliche Konstruktion, die von den sich wandelnden innenpolitischen Kräftekonstellationen (vor allem in England) und den wirtschaftshistorischen Phasen gleichermaßen abstrahiert ²⁷⁾ und außerdem den weltpolitischen Spielraum Englands in den 1870/1890er Jahren nicht zutref-

fend einschätzt ²⁸⁾. In der praktischen historischen Arbeit versteifen sich beide Kontrahenten auf eine Betonung des „Prozeßcharakters der Geschichte“ gegenüber dem „Moment der Entscheidungen“, wobei die auf das Ganze gerichteten Erklärungsmodelle sich natürlich darin unterscheiden, daß Wehler die Begriffsbildung aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Daten ableitet, Hillgruber hingegen von einer Deutung des Mächtesystems ausgeht. Damit hängt der zweite Kontroverspunkt zusammen: Ob es zulässig sei, Außenpolitik als Bereich „originärer Machtpolitik“ zu betrachten ²⁹⁾ und zu fordern, daß dem Eigengewicht des internationalen Systems entsprechend ein eigenständiges analytisches Instrumentarium entwickelt werden müsse ³⁰⁾. Mit Wehler kann man kritisieren, daß der Machtbegriff zu undeutlich und vor allem zu wandlungsfähig und konstellationsgebunden ist, um vom Ansatz originärer Machtpolitik her einen Gegenstandsbereich konstituieren zu können ³¹⁾, ähnlich den „sozialen Klassen und Gruppen, Institutionen und Strukturen“ als einem der Definitionsmerkmale für Sozialgeschichte.

Hillgrubers Position

Zur Rechtfertigung eines eigenständigen Untersuchungsobjektes „Außenpolitik“ bzw. „Politik“ werden in der Regel — so auch von Hillgruber — fünf Erfahrungssätze herangezogen:

1. „Alle soziale Dynamik wie andererseits alle ideologische Sprengkraft seit Beginn der industriellen Revolution ... haben das Eigengewicht der historisch geprägten Staaten und die relative Autonomie ihrer Außenpolitik ...

nicht beseitigt“ ³²⁾. In die gleiche Richtung zielt der Vorbehalt Böhmes gegen Wehlers Standpunkt, man müsse, ausgehend von den modernen Wachstums- und Konjunkturtheorien, die politischen und ökonomischen Ereignisse analysieren: Die Perzeption der vor allem an der amerikanischen Entwicklung gewonnenen theoretischen Modelle dürfe nicht zur Unter-

²⁴⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 540; vgl. ders., Gedanken, S. 34 („kritisches Durchdenken der in den jeweiligen Situationen und Konstellationen enthaltenen Möglichkeiten zur politischen Entscheidung unter Berücksichtigung des Erfahrungshorizontes der jeweiligen Epoche ...“), S. 38—39; Wehler, S. 1 f.

²⁵⁾ H. U. Wehler, Bismarcks Imperialismus und späte Rußlandpolitik unter dem Primat der Innenpolitik, in: Stürmer, S. 255.

²⁶⁾ Hillgruber, Zwischen Hegemonie und Weltpolitik — Das Problem der Kontinuität von Bismarck bis Bethmann Hollweg, ebda., S. 188/189.

²⁷⁾ Vgl. die Kritik von M. Broszat: Soziale Motivation und Führer-Bindung im Nationalsozialismus, VZG, XVIII (1970), S. 392—409, an Hillgrubers Rekonstruktion eines außenpolitischen Stufenprogramms Hitlers.

²⁸⁾ Hillgruber, a. a. O., S. 193 ff.

²⁹⁾ A. Hillgruber, a. a. O., S. 203 (Anm. 3); er wirft Wehler an dieser Stelle vor, die „politischen Gegensätze zwischen den großen Mächten allzusehr auf das Ökonomische“ zu reduzieren; s. hierzu aber ebda., S. 188.

³⁰⁾ Statt vieler: St. Hoffmann, Gulliver's Troubles oder Die Zukunft des internationalen Systems, Bielefeld 1970.

³¹⁾ Wehler, S. 19 f. — Hillgruber — HZ 216, S. 536 — definiert Macht mit Max Weber als Chance, den eigenen Willen durchzusetzen, und Herrschaft als Chance, für spezifische Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden; Hillgruber bezeichnet die Bestimmung der verschiedenen Ausprägungen von Macht als eigentliches Interesse des politischen Historikers; ich halte diesen Versuch, das leitende Erkenntnisinteresse des politischen Historikers zu umreißen, für zu eng und einseitig (s. u.).

³²⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 537.

schätzung der machstaatlichen (u. a. handels- und finanzpolitisch geprägten) Traditionen Alteuropas führen³³⁾.

2. Die Übertragung der Erkenntnismethoden, die für den Bereich der Innen- und Gesellschaftspolitik entwickelt worden seien³⁴⁾, müsse an den Wirklichkeiten der internationalen Politik ebenso scheitern wie die im Analogieschluß zur Innenpolitik entwickelten normativen Kategorien der Völkerbundsbewegung gegenüber den Realitäten der Zwischenkriegszeit und der Ära des Kalten Krieges versagt hätten.

3. In allen Gemeinwesen treffe man auf Konventionen („operative ideals“), die zur Kontinuität der nationalen Geschichte beitragen³⁵⁾. Hillgruber nennt diesen Faktor „politisch“: Diese politischen Traditionen, die „oft lange über den ursprünglichen Realitätsbezug“ hinaus fort dauern³⁶⁾, seien nicht reduzierbar auf sich wandelnde wirtschaftliche Interessen. Gesellschaftliche Verhältnisse seien zwar die Bedingung der Möglichkeit bestimmter Regime, der Wirkungschancen von Ideologien u. a. m., aber sie könnten nicht als direkte Ursache innen- und außenpolitischer Koalitionsbildung, imperialistischer Politik bestimmter Observanz etc. akzeptiert werden: „By itself, the socio-economic composition of the leaders and members of a national political organization does not explain its larger purposes and functions. In no small measure, these are defined by dominant political personalities. Although such political actors cannot afford to disregard these socioeconomic constraints altogether, they nevertheless claim and secure the discretion to shape policy and make decisions. Needless to say, the more elitist and authoritarian the ideology and

structure of political organizations, the greater this leeway.“³⁷⁾

4. Ohne die soziale Gebundenheit, d. h. das Interesse jedes Regimes an der Bewahrung der bestehenden sozialen Struktur, abstreiten zu wollen, lasse sich immer wieder eine relative Entscheidungsfreiheit der Machteliten feststellen; die Bestimmung des Anteils, den die politisch Verantwortlichen an der Bestimmung politischer Alternativen haben, die es in jeder Situation in begrenzter Zahl gebe, sei eine der wichtigsten Aufgaben politischer Geschichte³⁸⁾.

5. Außenpolitische Neuorientierungen und Handlungen, die als Reaktion auf Veränderungen im Geflecht der internationalen Beziehungen erfolgen und daher nur in geringem Maß als Ausfluß eigener Entscheidungen eines Staates zu betrachten wären³⁹⁾, könnten daher auch nicht mit Hilfe sozialökonomischer Erklärungsmodelle gedeutet werden⁴⁰⁾. Hillgruber fordert deshalb, daß historische Analysen über

³⁷⁾ A. J. Mayer, *Dynamics of Counterrevolution in Europe, 1870—1956. An Analytical Framework*, Harper Torchbook, 1971, S. 127.

³⁸⁾ Hillgruber — Gedanken, S. 38—39 — verdeutlicht dies am Beispiel der Tirpitzschen Flottenpolitik; hier hätten die Studien von Volker Berghahn (s. Anm. 9) gezeigt, daß Kehrs vom Primat des Sozialökonomischen ausgehender Forschungsansatz zu kurz greife; da Wehler Kehrs Interpretation folgt, zielt die Kritik Hillgrubers indirekt auch gegen Wehler. Die Studie von Berghahn eignet sich m. E. aber nicht dazu, gegen den Primat der Innenpolitik ausgespielt zu werden; vielmehr ist sie ein Musterbeispiel dafür, daß eine reflektierende Analyse beides zu leisten vermag: 1. die Herausarbeitung eines von sozialen und wirtschaftlichen Faktoren geknüpften Bezugsgeflechtes und 2. die Herausarbeitung eines außenpolitischen Kalküls — hier die Rolle Deutschlands zwischen Rußland und England —, das nicht von wirtschaftlichen Gegensätzen im Sinne der Thesen Kehrs abgeleitet werden kann.

³⁹⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 539. — Hillgruber setzt sich nicht näher mit Deutungen auseinander, die die Amtsträger als Vollzugsorgane für wirtschaftliche Interessen hinstellen; ein solcher Vorwurf hätte gegenüber der deutschen Sozialgeschichte keine Berechtigung, da ihre Erklärungsmodelle vom Bestreben gekennzeichnet sind, die Stamokap-Theorie und pseudomarxistische Deutungsschemata (z. B. Hallgartens Imperialismus) zu überwinden.

⁴⁰⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 537 f. Vgl. ferner H. A. Winkler (Anm. 8), S. 360: „Das internationale System kann dem einzelnen Staat gewisse Verhaltensweisen auferlegen, die von seiner gesellschaftlichen Verfassung weithin unabhängig sind“. „Der Hinweis auf die gesellschaftliche Bedingtheit internationaler Konflikte meint nicht, daß eine ökonomistische Betrachtungsweise im Recht wäre, die alle außenpolitischen Streitfragen auf konkrete wirtschaftliche Interessen zu reduzieren versucht.“

³³⁾ H. Böhme, *Politik und Ökonomie in der Reichsgründungs- und späten Bismarckzeit*, in: Stürmer, S. 31.

³⁴⁾ Hillgruber, S. 534; der historisch erläuternde Zusatz ist von mir hinzugefügt worden.

³⁵⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 538. — Die sozialgeschichtlich orientierte Forschungsrichtung legt den Akzent auf die Kontinuität der sozial-ökonomischen und politischen Machtchancen bestimmter Trägergruppen; man denke an die Diskussion über die Kontinuität vom Kaiserreich zum Hitler-Staat und die Erklärung der deutschen Urheberschaft an den beiden Weltkriegen aus ungelösten inneren Spannungen bzw. mangelnder Reformfähigkeit des politisch-sozialen Systems. An diesem Beispiel ließe sich zeigen, daß die Forschungsergebnisse von Hillgruber und Wehler nicht weit auseinanderliegen.

³⁶⁾ Hillgruber, Gedanken, S. 35.

die Erkenntnisinteressen einer Sozialhistorie hinausgehen müßten⁴¹⁾, die Geschichte als Resultat sozialökonomisch geprägter Interessenkonflikte begreife⁴²⁾. Er wirft der Sozialgeschichte vor, daß sie zwar die konstitutiven Merkmale einer Situation aufdecke, aber trotz des Verzichts auf politische Momentaufnahmen und auf detaillierte Studien des Entscheidungshandelns das Recht beanspruche, Urteile über politisches Handeln, über Versagen oder Leistungsfähigkeit politischer Akteure und Regime fällen zu dürfen. Er fordert deshalb, daß politische Geschichte durch intensive Detailforschung die Erkenntnisziele der Sozialgeschichte in mindestens zwei Richtungen ergänzen müsse und ergänzen könne⁴³⁾: Einmal müsse sie die Intentionen und Interessen der Führungsgruppen, zum anderen die politische Strategie und Taktik rivalisierender Machteliten herausarbeiten, „policy and politics“, machtpolitische Kalkulation und Ideen/Ideologien untersuchen.

Zwei Argumente können Hillgrubers Plädoyer für eine politische Geschichte stützen:

1. Politisches Geschehen ist zwar durch die restriktiven Bedingungen politisch-sozialer Systeme gebunden, doch besagen diese Bedingungen noch nicht, warum Ereignisse einen bestimmten Verlauf nahmen und nicht andere Ergebnisse nach sich zogen: „Dem Inhalt nach sind die spezifisch politischen Fragen keine Sachfragen, sondern Fragen des Selbstverständnisses der Beteiligten. Politische Probleme entzündeten sich zwar an Sachfragen und werden schließlich in der Form von Sachentscheidungen gelöst; aber die eigentlich politische Relevanz entsteht aus dem Bezug der Sachfragen auf das Selbstverständnis der damit befaßten Personen... Aus dem Blickwinkel des Selbstverständnisses ist nicht das entscheidend, was ist, sondern das, was aufgegriffen wird, und die Art, wie es aufgegriffen wird... Es geht also nicht darum, was ist,

sondern wie das, was ist, unabhängig davon, wie es wirklich ist, kommunikationsbezogen ausgelegt wird.“⁴⁴⁾

2. Dem Kompromißcharakter praktizierter Politik sollte ein analytisches Instrumentarium entsprechen, das erlaubt, die Prozesse der Umformung von Interessen in politisch artikulierten Meinungen und Handlungsbereitschaften sowie die vom Regierungssystem gezogenen Grenzen für die unmittelbare Umsetzung ökonomischer und sozialer Macht in politische Herrschaft zu erfassen⁴⁵⁾.

Während Sozialhistoriker das erste Stützargument nicht unterschreiben würden, können sie den zweiten Gesichtspunkt geradezu als ihr Privileg betrachten, haben doch Wehler, Kocka, Winkler u. a. auf diese Erkenntnis aufbauende Erklärungsmodelle entwickelt, die sich gegen monokausale Interpretationsschemata abgrenzen. Im Unterschied zu Hillgruber betone ich daher, daß politische Geschichte — geht man davon aus, daß von niemandem ernsthaft die Existenz eines eigenen Untersuchungsobjekts für außenpolitische Studien bestritten wird — einen Anspruch, die Perspektiven der Sozialgeschichte um wichtige (auch im Hinblick auf Lernprozesse) Erkenntnisziele ergänzen zu können, nur auf die Untersuchung von Motivations- und Wirkungszusammenhängen gründen sollte. Hinsichtlich der Bestimmung des Handlungsspielraums und der Präokkupationen politischer Gesellschaften und politischer Akteure muß Politikhistorie auf den Ergebnissen einer Sozialgeschichte aufbauen (das ist mehr als Vermitteln von Hintergrundwissen!), die, ausgehend von Analysen des Wirtschaftsablaufs, die jeweilige Schärfe sozialer Konfliktsituationen, Ursachen und Typen der Gruppenbildungen zu bestimmen sucht⁴⁶⁾.

⁴¹⁾ Hillgruber, Gedanken, S. 34; ders., HZ 216, S. 534.

⁴²⁾ Obwohl Hillgruber damit Sozialgeschichte auf nur einen ihrer Aspekte reduziert, argumentiert Wehler in der von Kehr eingeschlagenen Richtung. Zu einer weitergefaßten Aufgabenstellung der Sozialgeschichte s. Jürgen Kocka, Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914—1918, Göttingen 1973, S. 1 ff.

⁴³⁾ Hierbei geht es um die Bestimmung eines arbeitsteiligen Verhältnisses beider Disziplinen; auf einer anderen Ebene anzusiedeln wäre die Kritik an den von Hillgruber genannten Typen 2 und 3 der Sozialgeschichte.

⁴⁴⁾ Ich zitiere stellvertretend H. Buchheim, weil seine Formulierung dem englischen politischen Stil besonders angemessen ist; H. Buchheim, Außenpolitik und Planung, PVS IX (1960), S. 170—171.

⁴⁵⁾ J. Kocka, Organisierte Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus?, in: H. A. Winkler (Hrsg.), Organisierte Kapitalismus, Göttingen 1974, S. 26 f.

⁴⁶⁾ Vorbildlich: J. Kocka, Klassengesellschaft im Krieg, 1973; H. Rosenberg, Große Depression und Bismarckzeit, Berlin 1967. Wehlers Aufsatz „Probleme der modernen deutschen Wirtschaftsgeschichte“ — überarbeitete Fassung, in: ders., Krisenherde des Kaiserreiches 1871—1918, Göttingen 1970, S. 291—311 — stellt eine unübertroffene Standortbestimmung für diese Forschungsrichtung dar.

Wer ein Wort für die politische Geschichte einlegen will, kann nicht an den Einwänden vorbeigehen, die Wehler gegen Hillgruber aufführt. Wehlers Kritik läuft auf die Feststellung hinaus, daß Hillgruber zwar zugestehe, eine politische Geschichte moderner Prägung müsse die Vorzüge der modernen Sozialgeschichte integrieren, dieses Eingeständnis aber dadurch wieder zurücknehme, daß er die Ergebnisse der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte lediglich als „Hintergrund“ politik-historischer Analysen begreife⁴⁷⁾. Da Hillgruber weder theoretisch noch in seinen Schriften die Symbiose einer Politikhistorie mit Theorie und Methode der modernen Sozialgeschichte vollziehe, erwiesen sich die Kriterien, die Hillgruber zufolge eine moderne politische Geschichte ausmachen sollen, als ein Rückgriff ins Arsenal des Historismus und der preußisch-klein-deutschen politischen Schule. Wehler untermauert diese verkürzt wieder-gegebene Schlußfolgerung damit, daß er Hillgruber die gleichen Schwächen ankreidet, die aus der Kritik an der deutschen historischen Schule bekannt sind:

1. Hillgruber werte theoretische Konzeptionen über das Ganze nachdrücklich ab⁴⁸⁾. Diese

⁴⁷⁾ Die folgenden Ausführungen fassen Wehlers Kritik zugespitzt zusammen. Wehler verweist auf die Ambivalenz in Hillgrubers Stellungnahmen zum Nutzen und Wert theoretischer Modelle; er gibt seinerseits die Berechtigung von Vorbehalten gegen überanstrengte theoretische Konzepte zu, kommt aber immer wieder darauf zurück, daß sich Hillgrubers Bekundungen zur Notwendigkeit der Kooperation mit den systematischen Nachbarwissenschaften, zur Anleihe bei Theorien und Methoden der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte oder der Politikwissenschaft als „folgenlose Lippenbekenntnisse“ herausstellen.

⁴⁸⁾ Wehler, S. 9. Wehler sollte mindestens zwei Argumente Hillgrubers ernst nehmen: Einmal den Hinweis auf die Gefahren der Theorie- oder Thesentheorie und einer „kritischen Theorie“, die die Quellenauswahl und die Interpretation überwuchert — Hillgruber, Gedanken, S. 37 —; zum anderen trifft der Hinweis zu, daß es nur wenige fundierte sozialgeschichtliche Studien gibt, auf denen z. B. eine politische Geschichte des Dritten Reiches aufbauen könne. Es ist auch nicht zu übersehen, daß einige der offerierten Schlüsselbegriffe, z. B. der auf dem Regensburger Historikertag 1972 in einer eigenen Sektion vorgestellte Begriff „Organisierter Kapitalismus“, von den Sozialhistorikern selbst nicht praktisch angewendet, d. h. in harter Quellenarbeit überprüft und modifiziert worden ist. Daher kann zumindest der Eindruck entstehen, daß die Urheber ihr Plädoyer nicht als

Abwehrhaltung gegenüber geschichtstheoretischen Modellen und Perspektiven werde ergänzt durch theoretische Fehler⁴⁹⁾.

2. Hillgruber verkenne, daß man trotz allen Bemühens um intersubjektive Überprüfbarkeit reaktionäre von fortschrittlichen Forschungsergebnissen unterscheiden könne⁵⁰⁾. Mit anderen Worten: Das Plädoyer für eine Verfeinerung der historischen Analyse des Moments politischen Entscheidungshandelns tendiere zu konservativen Einstellungen. Die Sozialgeschichte hingegen vermittele Einsichten in die Möglichkeiten der Veränderbarkeit und Beeinflussung der Politik und sei unter dem Gesichtspunkt des sozialen Lernens fortschrittlicher zu nennen⁵¹⁾.

3. Hillgruber bestreite, daß Paradigmata wie sozialer Wandel, Industrialisierung oder organisierter Kapitalismus dazu beitragen könnten, außenpolitische Ereignisse einzuordnen⁵²⁾; indem Hillgruber das von der moder-

Anstoß werten, dem theoretischen Entwurf die wissenschaftliche Ausarbeitung folgen zu lassen. Dies trifft freilich nicht Wehler selbst; er hat die Hypothesen in seinen Imperialismusstudien — Bismarck und der Imperialismus, 1969; Der Aufstieg des amerikanischen Imperialismus, Göttingen 1974 — vorbildlich verifiziert.

⁴⁹⁾ Wehler, S. 8—9; der Satz, der auf die von Wehler zitierte Passage folgt — HZ 216, S. 542 —, entlastet Hillgruber z. T. von dem gegen ihn gerichteten Vorwurf.

⁵⁰⁾ Hillgruber, HZ 216, S. 549; Wehler, S. 10, 14. — Die Äußerungen Hillgrubers zum Komplex, was „politische Geschichte mit dem politischen Wollen des einzelnen Historikers“ zu tun habe (S. 548 f.), werden von Wehler nicht ernst genug genommen; man kann Hillgrubers Gedankengang nicht als „Angst vor einer totalen Politisierung der Wissenschaften“ beiseiteschieben, auch wenn man offen aussprechen und festhalten will, daß die politischen Grundüberlegungen der Historiker konträr waren und sind (Wehler, S. 10—11). Wehler begibt sich damit in eine Position, die mit seinem Engagement für die Erhaltung freier, d. h. pluralistischer oder liberal-demokratischer Voraussetzungen wissenschaftlicher Forschung leicht kollidieren kann; s. dagegen Wehler, in: Organisierter Kapitalismus, S. 51 bis 52. Wehler baut eine vom polemischen Argumentationszwang geprägte Gegenposition auf; die von Hillgruber vorgetragenen Überlegungen zum Verhältnis von politischer Überzeugung, Wissenschaft und Politik spiegeln die Auffassung der deutschen Geschichtswissenschaft wider.

⁵¹⁾ Wehler — Anm. 19 — assoziiert Hillgrubers antitheoretischen „bias“ mit dessen politischer Status-quo-Gesinnung und reiht Hillgruber auch damit unter „traditionelle deutsche Politikhistorie“ ein.

⁵²⁾ Wehler, S. 11.

nen Sozialgeschichte entwickelte Begriffsinstrumentarium von der Analyse der internationalen Politik fernhalten wolle⁵³), versperre er sich die Möglichkeit, gesellschaftliche Konstellationen und wirtschaftliche Interessen so zu untersuchen, wie er es seinen eigenen Absichtserklärungen zufolge tun müßte.

Aufgaben und Fragestellungen einer „politischen Geschichte“

Die Kritik an der einseitigen Argumentation beider Kontrahenten soll deutlich machen, daß der Versuch, Aufgabenbereich und spezifische Fragestellungen der politischen Geschichte darzulegen — also analog zur Sozialgeschichte deren Gegenstandsbereich zu bestimmen und deren besondere, auf politische Prozesse gerichtete Sehweise zu umschreiben —, nur insoweit gelingen kann, wie die Verselbständigung der Exekutivgewalt bzw. die relative Eigenständigkeit des Staates und Staatsapparats (Kocka) nachgewiesen und damit ein Bereich des „Politischen“ aufgezeigt werden kann, der nicht auf die Formel „Ausdruck gesellschaftlicher Verhältnisse“ zu reduzieren und daher mit sozialökonomischen Untersuchungsmethoden nicht voll zu erfassen ist. Da aber gerade führende Sozialhistoriker — Wehler, Kocka, Winkler — diesen Umstand in ihre Erklärungsmodelle (organisierter Kapitalismus, Sozialimperialismus) einbeziehen, kann dies kaum ein Streitpunkt zwischen Sozialgeschichtlern und Politikhistorikern sein, was Hillgruber jedoch nicht wahrhaben will. Eben-

⁵³) Hillgruber, HZ 216, S. 534; er argumentiert: So, wie die Übertragung außenpolitischer Denkmodelle auf die Innenpolitik unangemessen sei, so wäre es untauglich, mit Begriffen der Sozialgeschichte das internationale System durchleuchten zu wollen. Hillgruber übersieht, daß man z. B. Bismarck die Übertragung außenpolitischer Krisenrezepte in die Innenpolitik nachweisen kann, und daß umgekehrt für die westlichen Demokratien die Übertragung innenpolitischer Erfahrungswerte und Normen in die Außenpolitik eine lange Tradition hat. Daß die von der Sozialgeschichte angebotenen Paradigmata zur Erfassung der internationalen Ausgangssituation und damit zur Analyse internationaler Politik unverzichtbar sind, halte ich für selbstverständlich. Das bedeutet natürlich nicht, daß internationale Politik und zwischenstaatliche Beziehungen zur bloßen Funktion des Industrialisierungsprozesses degradiert werden (s. Hillgruber, HZ 216, S. 537); diese Forderung stellt kein namhafter Sozialhistoriker.

4. Hillgrubers starke Betonung der Zielvorstellungen der die Entscheidungen fallenden Führungsgruppen stehe in Gefahr⁵⁴), in der politischen Ideengeschichte oder bei der Analyse programmatischer Aktionsentwürfe stecken zu bleiben, statt die Frage nach Genesis, Wirkung und Abhängigkeit ihres Echos von realhistorischen Bedingungen zu beantworten.

so unangebracht wäre es, die „historische Methode“ allein für die Politikgeschichte zu reklamieren, da gerade in den eingangs erwähnten Grundsatzdiskussionen über das Fach Geschichte an Schulen und Hochschulen — neben Th. Nipperdey, Hillgruber u. a. — führende Sozialhistoriker die Unersetzbarkeit und den ‚politischen Bildungswert‘ der Grundprinzipien historischen Denkens hervorgehoben und erläutert haben⁵⁵).

Wenn ich im folgenden versuche, „politische Geschichte“ an einem Beispiel vorzuführen, so beschränke ich mich darauf, innenpolitische Gegebenheiten und außenpolitische Konstellationen in ihrem wechselseitigen Bedingungsverhältnis aufzuzeigen⁵⁶), wobei ich die Gesichtspunkte herausgreife, von denen ich meine, daß sie sich durch den praktischen Erweis ihrer Erklärungsfunktion auch gegen die von Wehler stellvertretend geäußerte Kritik halten lassen. Diese Aspekte sind:

1. Was leistet der Hinweis auf Handlungskonzepte der Akteure und auf die Entscheidungssituation? Welche heuristische Funktion hat die Herausarbeitung der Intentionen, der politischen Landkarte in den Köpfen von Führungsgruppen? Wir dürfen darauf verweisen, daß Hillgruber⁵⁷) und Hans Peter Schwarz⁵⁸)

⁵⁴) Wehler, S. 18—19.

⁵⁵) Hillgrubers Definition der historischen Methode (s. o. Anm. 24) wird von Wehler natürlich anerkannt; Hillgruber betont ausdrücklich, daß sie für alle historischen Disziplinen gilt.

⁵⁶) Diese Aufgabe zu leisten, stellen Hillgruber — HZ 216, S. 544 — und Wehler — S. 13 — als eine der Hauptaufgaben der Geschichtswissenschaft heraus.

⁵⁷) A. Hillgruber, Riezlers Theorie (s. Anm. 68) S. 241.

⁵⁸) H. P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsmacht 1945—1949, Berlin 1966. Den Vorüberlegun-

von ähnlichen Denkansätzen her bemerkenswerte Interpretationen der deutschen Außenpolitik vor 1914 bzw. der deutschen Nachkriegsgeschichte 1945—1949 gelungen sind.

2. Kann politische Geschichte von ihrem Beobachtungsfeld her Begriffe entwickeln, die das Vermittlungsproblem von Programm und politischer Praxis lösen, Vergleiche ermöglichen, Hypothesen für die kausale und funktionale Erklärung umstrittener Phänomene bieten und insofern mit den Ansprüchen einer modernen Sozialgeschichte gleichzustellen sind? Ich werde dies am Begriff „Friedensstrategie“ positiv beantworten.

3. Läßt sich die Auffassung erhärten, daß über den allseits akzeptierten Leitsatz des Primats der Innenpolitik hinaus — daß nämlich das Ziel gesamtgesellschaftlich verantwortlichen Handelns die Bewahrung der bestehenden sozialen Strukturen sei — eine zweite Erfahrungstatsache Beachtung finden muß, daß nämlich Außen(wirtschafts)politik restriktive Bedingungen der Innenpolitik schafft und ausmacht? ⁵⁹⁾

Die Beantwortung dieser Fragen anhand eines der englischen Geschichte entnommenen Modellfalles werde ich z. T. in Form der Kritik an einem Vertreter der Forschungsrichtung versuchen, der 1. vom Primat der Innenpolitik her argumentiert und 2. grundlegende Werke über den ausgewählten Untersuchungsgegenstand vorgelegt hat. Mit A. J. Mayer, dessen Arbeiten ⁶⁰⁾ die gesellschaftliche Dynamik als Bestimmungsfaktor der Außenpolitik ausge-

ben ⁶¹⁾, wählen wir einen gleichwertigen Stellvertreter für die Position, die von Wehler gegen Hillgruber eingenommen wird ⁶²⁾.

Um den Streitpunkt zu verdeutlichen, möchte ich die Kritik an der Gegenposition vorwegnehmen: Mayer analysiert in seinen Studien über den Ersten Weltkrieg und die Revolutionen und Friedensschlüsse 1918/19 nicht das Entscheidungshandeln, sondern beschränkt sich darauf, die Entscheidungssituation zu identifizieren; bedeutsame Kurswechsel zwingt er in das für den Einstieg ins Thema hervorragend geeignete Deutungsschema des Gegensatzes zwischen Beharrungs- und Bewegungskräften, ergänzt durch die These der „Erosion der lebenswichtigen stabilisierenden Mitte“ in den USA wie in England. Er spricht von „Versagen“, „Einschwenken auf die Linie der Reaktion“ etc. oder davon, daß Spitzenpolitiker wie Wilson und Lloyd George, aufgerieben zwischen dem Druck einer sich organisierenden starken Rechten und einer ungeduldrigen Linken, die Nerven verloren und resigniert ihren Kampf für vernünftige Konfliktregelungen aufgegeben hätten ⁶³⁾. Mayer gibt diese Deutungen als das aus, was sie sind: Rückschlüsse von Ereignissen auf vermutete Handlungszwänge, wobei bewußt offengelassen wird, ob die Akteure selbst die Konsequenzen im Sinne der erwähnten Deutungen zogen oder ob die von Mayer aufgedeckten Ursachen für einen Kurswechsel die in der Entscheidungssituation einzig möglichen und denkbaren gewesen sind. So richtungsweisend seine Deutungen sind ⁶⁴⁾, die sich am konkreten Handlungsablauf orientieren, so tragen sie doch wenig zur Analyse der Motivations- und

gen und Fragestellungen, die Schwarz (S. 6 ff.) entwickelt — subjektive Handlungsimpulse, realisierbare Möglichkeiten, Sachzwänge, anonyme Trends, Tendenzen, die auf die Konstellation einwirkten“, „Dialektik zwischen langfristigen Trends und jeweiliger Machtkonstellation“, u. a. m. —, schließe ich mich an.

⁵⁹⁾ Diesen Aspekt kann ich nur implizit in dem aufgezeigten Interaktionsschema zur Sprache bringen; im einzelnen ließe sich für Deutschland wie für England der Nachweis führen, daß außen(wirtschafts)politischen Faktoren den Bewegungsspielraum der inneren Reformpolitik gerade in der Übergangsphase negativ vorherbestimmten; einige Hinweise finden sich in dem in Anm. 83 erwähnten Aufsatz.

⁶⁰⁾ A. J. Mayer, *Counterrevolution* (s. Anm. 37); ders., *Politics and Diplomacy of Peacemaking. Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918—1919*, New York 1967; ders., *Wilson vs Lenin, Political Origins of the New Diplomacy 1917 to 1918*, Meridian Books 1964.

⁶¹⁾ In der Auseinandersetzung mit psychologisch-biographischen Forschungsansätzen verwahrt Mayer sich jedoch in zunehmendem Maße gegen eine „depolitization of crisis politics (Counterrevolution, S. 121) und leitet seine Untersuchungsmethoden von der Beobachtung ab, daß die Feststellung der Mutationen von Feindbildern — auf sein Forschungsvorhaben bezogen — wichtiger sei als die Rekonstruktion objektiver Realfaktoren.

⁶²⁾ Die Ausführungen richten sich insofern gegen Wehler, als dieser in der Kritik an Hillgruber die Möglichkeit zuschüttet, von der Analyse der Handlungskonzeptionen ausgehend politisches Geschehen zu rekonstruieren; praktisch verfährt Wehler jedoch ähnlich („Bismarck und der Imperialismus“). ⁶³⁾ Mayer, *Politics*, S. 322, 446, 451, 478 u. a. O.; ders., *Wilson*, S. 310 ff. u. a. O.

⁶⁴⁾ Ich werde deshalb in der „Fall“studie wiederholt Mayer zitieren, zumal er die gleichen Quellen — wenn auch weniger! — gesehen hat und Verlaufsgeschichte sowie Zusammenhänge souverän zu schildern versteht.

Wirkungszusammenhänge des Entscheidungshandelns bei. Die Frage, welchen Handlungsspielraum die innenpolitischen Krisen und die Interessen der übrigen Mächte den englischen Akteuren ließen und ob bzw. wie diese versuchten, ihre Bewegungsfreiheit zwischen den

vereinten Kräften der inneren und äußeren Reaktion bzw. Revolution zu sichern, d. h. letztlich: Spielraum für politisches Handeln zu retten und die Dinge im Fluß zu halten — dieses Untersuchungsfeld vernachlässigt nicht nur A. J. Mayer⁶⁵⁾.

Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik am Beispiel der britischen Friedensstrategie 1918/19

Der Historiker, der die Wirkungs- und Motivationszusammenhänge zwischen Innen- und Außenpolitik erkennen will, muß den jeweiligen zeitgenössischen Erfahrungshorizont rekonstruieren, in dem die Amtsträger handeln, um Einblick in die Lagebeurteilung und die Beweggründe des Handelns zu gewinnen, und um aus der Vielzahl möglicher und denkbarer Interdependenzen zwischen sozial-, finanz-, rüstungs- und außenpolitischen Interessen und Aktionen jene herauszukristallisieren, die zu einer Strategie zusammengefaßt wurden und das Entscheidungshandeln nachweislich bestimmten. Es gilt, die Denkfiguren und Motive herauszuarbeiten, die die politische Orientierung der (englischen) Machteliten und der ihnen entsprechenden Meinungen in der Öffentlichkeit bewirkt haben. Die maßgebenden Ideen und Ideologien, die sich aus Lagebeurteilungen, Handlungsanweisungen und den faktischen Aktionen rekonstruieren lassen, benutzen wir dann als ‚heuristischen‘ Wegweiser zur Entwirrung ineinanderverwobener Wirkungsebenen und Handlungsabläufe. Diese zu Leitvorstellungen gebündelten Motivationszusammenhänge nehmen gewiß nicht die Ergebnisse der historischen Analyse vorweg, doch begreife ich die das Grundmuster konstanter, handlungsrelevante Motive prägenden Argumentationsketten als Markierungszeichen, die den Blick auf sonst schwer erkennbare Wirkungszusammenhänge len-

ken⁶⁶⁾. Ich sehe keine andere als die hier skizzierte Möglichkeit, um die Aufgabe jeder Wissenschaft, die Wirklichkeit denkend zu ordnen, in Angriff zu nehmen und die Überlagerung von Ereignissen oder die Verklammerung der Aktionsebenen zutreffend zu bestimmen.

Die Voraussetzung dafür, daß Leitvorstellungen bzw. Argumentationsketten politischer Gruppen eine derart fundamentale heuristische Funktion erfüllen können, ist eine sorgfältige Analyse des politisch-sozialen Systems⁶⁷⁾; denn die Analyse (außen)politischer, gesamtgesellschaftlich verantwortlicher Entscheidungen muß die Konstellation des jeweils relevanten gesellschaftlichen Kraftfeldes im Blick haben, um jene Anleitungen zum Handeln herauszufinden, deren Diskussionswürdigkeit in der Sicht der am Willensbildungsprozeß Beteiligten nachgewiesen werden kann⁶⁸⁾. Die zulängliche Zuordnung von Meinungsbelegungen und deren Motivation einerseits und einflußreichen Trägergruppen andererseits muß gewährleistet sein; nur sie schützt davor, in den Fehler zu verfallen, die für eine Gruppierung kennzeichnende Argumentation bzw. Interessenlage zur Erklärung der ‚offi-

⁶⁵⁾ Vgl. hierzu A. Hillgruber, Riezlers Theorie des kalkulierten Risikos und Bethmann Hollwegs politische Konzeption in der Julikrise 1914, in: W. Schieder (Hrsg.), Erster Weltkrieg, NWB Bd. 32, Köln/Berlin 1969, S. 242: „... an die Stelle eines ... Hinnehmers der doch nicht zu beeinflussenden ‚Entwicklung‘ ist nun auf Grund rationaler Analyse der Wille getreten, die Situation zu meistern ... und die Position des Reiches durch einen ... Kalkül trotz des gegen Deutschland laufenden allgemeinen Trends zu verbessern.“

⁶⁶⁾ Daß Politiker, die im Machtzentrum stehen, oftmals tiefe Einblicke in politische Zusammenhänge vermitteln, denen sich eine historische Interpretation dankbar bedienen und anschließen kann, ist durch eine Fülle von Beispielen zu belegen; ich verweise nur auf die Eintragungen in den Riezler-Tegebüchern, hrsg. von K. D. Erdmann, Göttingen 1972, S. 704—705 (11. 3. 1917).

⁶⁷⁾ S. hierzu meine Habil.-Schrift; vgl. M. G. Fry, *Illusions of Security*, Toronto 1972, S. 6 ff.

⁶⁸⁾ Im Fall des ausgewählten Beispiels hatte eine Gruppe von einflußreichen Journalisten, reformfreudigen hohen Beamten und aufsteigenden Politikern — in Erwartung und in Beantwortung der von der Labour Party, von Lenin, Wilson und Clemenceau verkörperten Herausforderungen — im Krieg Alternativvorstellungen entwickelt, für die sie Lloyd George — mit unterschiedlichem Erfolg — gewinnen konnten.

ziellen" (Außen)Politik heranzuziehen, ohne die Übereinstimmung in Denkansätzen, Urteilkriterien und Interessenlage zwischen den Entscheidungsträgern und den Trägergruppen bestimmter Konzeptionen zeigen zu können⁶⁹⁾. Die methodische Schlußfolgerung daraus lautet, daß eine politikhistorische Deutung aufbauen muß auf Analysen der Machtstrukturen, auf dem Aufriß der Machteliten sowie auf den Ergebnissen einer breiten sozialhistorischen Forschung, die nicht nur innenpolitisch die sozialökonomischen Interessenkonstellationen bestimmt, sondern auch sozialökonomische Strukturen und Wandlungsprozesse an sich herausarbeitet⁷⁰⁾.

Da Außenpolitik als Sicherung von nationalen Interessen zugleich auch immer innenpolitische Komponenten miteinschließt, benötigt man zur Erklärung außenpolitischer Vorgänge und Ereignisse einen Begriff, der innenpolitische Denkgewohnheiten; individuelles und gruppenspezifisches Geschichtsbewußtsein, Erfahrungswissen und Erwartenshaltungen, sozio-kulturelle Gesichtspunkte, Interessenlage und Formation von Einflußgruppen sowie ideologische Momente mit nationalen wirtschaftlichen Interessen und außenpolitischen/internationalen Bestimmungsfaktoren zusammenspannt. Die Kurzformel für dieses „conceptual framework“ nenne ich — auf den Untersuchungsfall bezogen — „Friedensstrategie“⁷¹⁾.

Die innen- und außenpolitischen Dimensionen der britischen Friedensstrategie

In einer thesehaft formulierten Übersicht möchte ich nun einige der Ergebnisse von konkreten Thema vorstellen, die sich meines Erachtens nur mit dem zuvor skizzierten In-

In der Begriffsbildung knüpfe ich an das in der Sprache der Quellen erkennbare Problembewußtsein an: Dem englischen Regierungschef Lloyd George und seinen Ratgebern ging es im Zusammenhang mit der inneren und äußeren Friedenssicherung am Ende des Ersten Weltkrieges darum, Leitformeln bzw. Symbolworte zu entwickeln, die eine Gewähr dafür bieten sollten, daß zum einen die sozialen Spannungen in England überhaupt ein Minimum an Handlungsfähigkeit und Bewegungsfreiheit in der Außenpolitik zuließen und zum anderen die in der Außenpolitik angestrebten Ziele Spielraum für innenpolitische Strukturreformen schufen.

Strategie als zielgerichtete Zusammenschau von Absichten und Interessen sowie Machteliten als gesamtgesellschaftlich verantwortlich handelnde Entscheidungsträger gehören logisch zueinander. Die Verwendung beider Denkkategorien dient dem Zweck, jene Schwerpunkte in den verschiedenen Bereichen politischen Geschehens festzustellen, die in der Vorstellungswelt der entscheidenden Machteliten zusammengehören und aufgrund der Einflußchancen dieser Gruppen in deren Sinn gestaltet werden sollten. Beide Begriffe sollen gewährleisten, daß die verschiedenen Aktionsebenen gedanklich so aufeinander bezogen werden können, daß der tatsächliche geschichtliche Ablauf untergliedert und durchschaubar wird.

strumentarium erzielen lassen⁷²⁾. Die Ausführungen beruhen auf der hier nicht näher zu erläuternden Annahme, daß der Kriegsausgang 1918 England letztmalig die Chance ein-

⁶⁹⁾ Kritisch angesprochen werden hier u. a. die Arbeiten von B. J. Wendt und G. Niedhart zur englischen Außenpolitik der 1930er Jahre: B. J. Wendt, München 1938, Frankfurt 1965; ders., „Appeasement 1938“, Frankfurt 1966; ders., „Economic Appeasement. Handel und Finanz in der britischen Deutschland-Politik 1933—1939“, Düsseldorf 1971; G. Niedhart, Großbritannien und die Sowjetunion 1934—1939. Studien zur britischen Politik der Friedenssicherung zwischen den beiden Weltkriegen, München 1972.

⁷⁰⁾ Kocka, Klassengesellschaft, S. 1 f.

⁷¹⁾ Während der Bezugsrahmen Allgemeingültigkeit beansprucht, wird der Begriff „Friedensstrategie“ für friedenserhaltende Strategien reserviert; in den Fällen, in denen die Sicherung nationaler Interessen kämpferisch verstanden wird und dementsprechend die innenpolitischen Komponenten andere Be-

dingungen als die eines demokratisch-liberalen sozialen Rechtsstaats meinen, sollte man von Konfliktstrategie sprechen.

⁷²⁾ Die genauen Belege zu den folgenden Ausführungen finden sich in den noch unveröffentlichten Arbeiten: G. Schmidt, Politische Tradition und wirtschaftliche Faktoren in der britischen Friedensstrategie 1917—1919. Grundzüge der europäischen Nachkriegsordnung in der Sicht englischer Machteliten, Habilitationsschrift Münster 1971; H. U. Eggert, Bolschewismus-Furcht und innere Sicherheit in Großbritannien während der Pariser Friedenskonferenz, (als Staatsexamensarbeit Münster 1971) (Arbeitstitel eines Promotionsprojektes). Dieser Teil ist unter Mitwirkung von Heinz-Ulrich Eggert, dem ich auch an dieser Stelle danken möchte, überarbeitet worden.

räumte, entscheidend auf einen europäischen Friedensschluß einzuwirken und vor allem das Dreiecksverhältnis mit Deutschland und Rußland in eigener Regie neu zu regeln. Mir geht es im folgenden in erster Linie darum, zu zeigen, daß die britische Politik bei der Verfolgung ihrer äußeren Sicherheitsinteressen zugleich auch immer die innenpolitische Konstellation im eigenen Land ebenso wie die Verbindung mit der Szenerie in Deutschland und in Rußland im Auge hatte.

Da die englischen Politiker, insbesondere jedoch Lloyd George, gewohnt waren, einerseits internationale Krisen zu nutzen, um innenpolitische Kontroversen in den Hintergrund zu drängen, andererseits aber außenpolitische Ereignisse nach ihren innenpolitischen Vorbedingungen zu befragen, mußten sie nach der deutschen Niederlage und Revolution eine Antwort auf die Frage finden, inwiefern die sozial-revolutionäre Gefahr, die von Rußland ebenso wie von der 1914 vertagten Generalstreiksdrohung der drei größten britischen Gewerkschaften herrührte, die Stabilität des britischen Systems bedrohte und inwieweit die sozial-revolutionäre Stoßrichtung in Verbindung mit der machtpolitisch-expansiven Stoßrichtung des Bolschewismus den Friedensschluß in Frage stellen könnte. In der Sicht Lloyd Georges und seiner engeren Ratgeber mußte die englische Politik sich auf die Wechselbeziehungen zwischen drei Ereignisebenen einstellen. Den Bezugspunkt für die Koordination dieser drei Aktionsbereiche — „labour“, Deutschland, Rußland — bildet die Einsicht, daß der Friedensschluß im machtpolitischen wie im sozialpolitischen Bereich Auswirkungen haben müsse, und zwar nicht nur in England, sondern vor allem auch in Deutschland und in Rußland. Die Devise hieß für Lloyd George, die politischen Verhaltensregeln und Erfolgsrezepte allgemeingültig anzuwenden, sie also nicht nach den Anwendungsbereichen von Innen- und Außenpolitik auseinanderzuhalten⁷³⁾. Machtpolitische Gesichtspunkte und das Gebot der Rücksichtnahme auf die Bedingungen, die eine flexible, auf Systemerhaltung bedachte Gesellschaftspolitik ermöglichten, sollten miteinander in Einklang gebracht werden. Für den Premier stand die ‚performance‘ der britischen Politik auf der

Bühne der Weltpolitik in einem unauflöslichen Funktionszusammenhang mit der Demonstration der Effizienz und Glaubwürdigkeit der britischen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; umgekehrt erkannte er, daß die Durchsetzung eines ‚British Peace‘ helfen würde, auch die Probleme der inneren Sicherheit zu bewältigen. Die beiden Aspekte britischer Sicherheitspolitik verschmolzen zu einer das Handlungsbewußtsein prägenden Norm. Der subjektiven Überzeugung wie den objektiven Bedingungen zufolge war es entscheidend, ob die britische politische Führung in der Lage war, einerseits in der Innenpolitik Errungenschaften aufzuweisen, die innere Sicherheit verbürgten, andererseits aber diese Erfolge außenpolitisch zu nutzen; denn wegen des Scharniers von Wirtschafts- und Finanzpolitik bekäme die britische Regierung unmittelbar zu spüren, ob ihr die Koordination und Synchronisation von Innen- und Außenpolitik zu einer britischen Friedensstrategie gelang oder ob ihr — sichtbar in den Folgen für die Exportwirtschaft und in der eingeschränkten Funktion als Finanz- und Handelszentrum der Welt — der Erfolg versagt bliebe.

Auf eigene Erfahrungen gestützt, empfahl Lloyd George seinen Koalitionspartnern in der Regierung und den internationalen Verhandlungspartnern den Leitsatz, daß die Welt nur in Frieden leben könne, wenn sie ihre Gegner nicht zu unversöhnlichen Feinden mache; andernfalls gewähre man den Radikalen einen Freibrief zur Zerstörung der bestehenden ‚social fabric‘. Dieser Leitsatz müsse für die Politik insgesamt gelten, ohne Unterschied der innen- und außenpolitischen Handlungsebenen⁷⁴⁾: „Ich bekämpfe den Bolschewismus nicht mit Gewaltmitteln, sondern begegne der Gefahr damit, daß ich einen Weg suche, wie die berechtigten Forderungen zu befriedigen seien, die der Protestbewegung Auftrieb geben . . . Als Resultat dieser Bemühungen kann ich feststellen, daß militante Gewerkschaftsführer uns am Ende geholfen haben, einen Konflikt zu vermeiden, statt die Radikalisierung voranzutreiben.“

Mit dieser Argumentation, die die Einsicht in den Zusammenhang von innerer Frieden-

⁷³⁾ „Political peace as between nations can have no sure basis without tolerable social peace within them.“ Lloyd George, in: Times, 18. 11. 1918, S. 4; vgl. J. C. Garvin, Economic Foundations of Peace, London 1919, S. 464, 316 ff.

⁷⁴⁾ Dies geht aus der Entstehungsgeschichte des Fontainebleau-Memorandums hervor — s. Public Record Office, London, Cab. 1/28. Das Zitat: Lloyd George, 27. 3. 1919, in: P. Mantoux, Les Délibérations du Conseil des Quatres (24. 3.—28. 6. 1919), Bd. I, Paris 1955, S. 45.

sicherung und europäischer Neuordnung widerspiegelt, verteidigte Lloyd George die im Fontainebleau-Memorandum vorgetragene Krisenstrategie gegen die Kritik Clemenceaus; er spielte dabei bewußt auf die andersartige innen- und außenpolitische Marschroute der französischen Regierung an. Der Leitsatz spiegelt nicht nur das Selbstverständnis englischer Politik wider, wonach gute Innenpolitik auf

lange Sicht die beste Außenpolitik verbürgt (Bracher); vielmehr lieferten auch aktuelle Anlässe der konservativ-liberalen Koalitionsregierung unter Lloyd George den Aufhänger, um unter den Devisen „innere Sicherheit“ und „British Peace“ ihre Position gegen die Labour Party, aber auch gegen einen sog. Wilson- oder einen Clemenceau-Frieden zu behaupten⁷⁵⁾.

Phasen der Friedensstrategie Lloyd Georges

Vom Kabinett Mitte Februar 1919 aufgrund einer zunehmenden Verschlechterung der Wirtschaftslage und eines drohenden Generalstreiks nach London zurückgerufen, entwickelte der britische Regierungschef ein Konzept, das einerseits seiner Koalitionsregierung den Weg zur Sicherung des inneren Friedens weisen und andererseits ihm selbst den nötigen Bewegungsspielraum zur Durchsetzung eines „British Peace“ auf der Pariser Friedenskonferenz gewährleisten sollte. Hatte Lloyd George seit dem Waffenstillstand den Kurs gesteuert, durch den schnellen Abschluß eines Präliminarfriedens die Hände frei zu bekommen für die Einlösung seines Programms zur Erneuerung der wirtschaftlich-sozialen Verhältnisse, so setzte er nunmehr unter dem Druck des drohenden Klassenkampfes den Akzent auf wirkungsvolle sozialpolitische Beschwichtigungsaktionen. Die seit langem in Vorbereitung befindlichen Reformprojekte, die deutlich von der Absicht sozialer Pazifizierung geprägt waren, sollten jenen Burgfrieden wiederherstellen, den Lloyd George benötigte, um auf der weltpolitischen Pariser Aktionsbühne einen „British Peace“ durchzusetzen. Parallel dazu beanspruchte er für England die ideologische Führungsrolle der Westmächte; er wollte seine Regierung zu bahnbrechenden Struktur reformen anspornen, um den anderen Mächten die Attraktivität des britischen Modells für die Emanzipation der Arbeiterschaft unter deutlicher Abgrenzung

zum Bolschewismus demonstrieren und dies in einen Führungsanspruch gegenüber Wilson ummünzen zu können⁷⁶⁾. In geschickter Rollenverteilung gingen Lloyd George und seine engeren Mitarbeiter daran, auch bestimmte führende Repräsentanten der Oppositionsparteien und der Gewerkschaftsbewegung in die Friedensstrategie des Regierungschefs einzuweihen und innenpolitisch einen Aufschub, einen Waffenstillstand zu erreichen. Lloyd George vermochte seine Gesprächspartner davon zu überzeugen, daß die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Weichenstellungen zwar auf dem Gesetzgebungsweg eingeleitet und vorgeklärt werden müßten, daß die Entscheidungen sinnvollerweise aber erst fallen dürften, wenn die Präliminarien des Friedensvertrages, vor allem die militärischen und wirtschaftlichen Bestimmungen sowie die interalliierten Beziehungen, voran die Schulden- und Reparationsfrage, hinreichend geklärt seien.

Insgesamt gesehen, läßt sich in bestimmten Phasen eine genaue Korrespondenz zwischen dem innen- und außenpolitischen Verhalten der britischen Regierung auf drei Ebenen nachweisen. In der Phase November 1918 und im Februar/März 1919 entschied sich die britische Regierung für eine Erfüllungspolitik gegenüber berechtigten Forderungen von „labour“-Seite, beabsichtigte gleichzeitig psychologisch-materielle Stützungsaktionen für die als gemäßigt geltenden Regierungen in Deutschland zur Eindämmung der bolschewistischen Gefahr und beschloß schließlich

⁷⁵⁾ Das für die internationale Politik besonders in Nachkriegsepochen charakteristische „zwischenstaatliche Zusammenspiel innerstaatlicher politischer Kräfte“ (H. P. Schwarz), — konkret: zwischen Anhängern eines Siegfriedens oder eines auf dem Verhandlungsweg erreichten ‚gerechten‘ Friedens und deren jeweiligen innenpolitischen Voreingenommenheiten — kann ich an dieser Stelle nicht behandeln; den besten Überblick gibt das Standardwerk von A. J. Mayer, *Politics and Diplomacy of Peacemaking* (s. Anm. 60).

⁷⁶⁾ Lloyd George, 3. 3. 1919, War Cabinet (= WC) 539, Cab. 23—9. Zu den einzelnen Reforminitiativen und deren ‚Schicksal‘ s. die materialreiche Studie von P. B. Johnson, *Land fit for Heroes. The Planning of British Reconstruction 1916—1919*, Chicago & London, University of Chicago Press, 1968.

eine Containment-Strategie gegenüber dem Lenin/Trotzki-Regime in den Randstaatsgebieten. Unter veränderten Umständen und Bedingungen praktizierte die britische Regierung im Januar/Februar 1919 sowie im Mai 1919 demgegenüber eine Politik der harten Hand sowohl gegen die als preußischer Militarismus diffamierten Streikdrohungen der drei großen, in der „Triple Alliance“ vereinten Gewerkschaften als auch gegen den in Deutschland festgestellten Rechtsruck. Diese Politik der harten Hand wurde begleitet von einer Entspannungsoffensive gegenüber dem bolschewistischen Rußland mit dem Ziel, zu testen, ob das dort herrschende Regime dem eigenen Kalkül zugänglich sei, d. h. seine ideologischen Triebkräfte im Interesse einer Stabilisierungspolitik zügeln würde.

Diese schematisch scheinende Grobeinteilung der englischen Politik in der Übergangsphase läßt sich aus den Zeugnissen der engeren Berater Lloyd Georges herauskristallisieren, aber auch zu den erwähnten Zeitpunkten als Handlungsmaxime des Premierministers feststellen sowie als Befund einer historischen Analyse des politischen Geschehens hervorheben. Ich will daher die Grobeinteilung mit einigen Details untermauern ⁷⁷⁾.

Die erste „conciliation“-Phase (November 1918)

In der ersten „conciliation“-Phase, im November 1918 ⁷⁸⁾, gingen die Kräfte um Lloyd George von drei Annahmen aus:

⁷⁷⁾ In den Zeiten, die hier übergangen werden, dominierten entweder andere Einflüsse auf Lloyd George oder die Entscheidung über die englische Politik stand zur Disposition der um die Federführung rivalisierenden Machteliten. Beide Aktionstypen veranschaulichen bzw. setzen voraus die Eigenart Lloyd Georges „to respond to events, or shape them pragmatically“; bislang hat man aber nicht das Grundmuster erkannt, das über alle Sprunghaftigkeit hinweg sein politisches Handeln leitete. Ich kann hier nur andeuten, daß die Dürftigkeit bzw. Widersprüchlichkeit der Nachrichten aus und über Deutschland bzw. Rußland — „Who's Noske?“ etc. — eine der Voraussetzungen für die politische Operationalisierbarkeit des vorgestellten Denkmusters (Dreieckverhältnisses) ist.

⁷⁸⁾ Diese Phase umfaßt die Zeit bis zum Kulminationspunkt des Wahlkampfes, d. h. bevor 1. die Hoffnungen auf eine Erneuerung des Burgfriedens endgültig zerschellten und 2. die Befürchtungen hinsichtlich der revolutionären Umwälzung in Deutschland hinter den Positionskämpfen innerhalb der Allianz zurücktraten; die Phase läuft um den 26.—28. 11. 1918 aus.

1. Man erkannte Anzeichen dafür, daß in den besiegten Feindstaaten — nach dem Muster der russischen Revolutionen von 1917 — auf den militärischen Zusammenbruch eine politisch-moralische Krise folgen und sich zum Geburtshelfer der Revolution auswachsen könnte ⁷⁹⁾. „The Prime Minister said that it would seem that events were taking a similar course in Germany to that which had taken place in Russia.“ ⁸⁰⁾. Die schnelle Verwirklichung des Waffenstillstands sollte das Risiko vermindern, daß „das deutsche Volk unter dem Doppeldruck von Niederlage und Hungersnot in den Abgrund gerissen werde, der schon Rußland verschlungen habe“ ⁸¹⁾, d. h. England wollte stabilisierend auf die erste, auf die demokratische Phase der Revolution einwirken.

2. In England erwartete man, daß nach Einstellung der militärischen Kampfhandlungen der einheitsstiftende Faktor „war effort“ fortfallen, gruppenegoistische Interessen hervortreten und soziale Konflikte freigesetzt würden. Die schwere Hypothek der sozialen Krisenjahre 1910—1914 und der im Krieg angeereicherte zusätzliche Zündstoff, sichtbar in der seit dem Sommer 1918 ununterbrochen anhaltenden Streikwelle, vergegenwärtigten das beträchtliche Explosivpotential.

3. Entsprechend dem Informationsstand über den Bolschewismus sowie über die jeweiligen Chancen der Parteien im russischen Bürgerkrieg schwankte die Einschätzung der äußeren Bolschewismusgefahr. Je nachdem, ob man den Nährboden des Bolschewismus in Umständen der Agrarverfassung erblickte ⁸²⁾ oder den Bolschewismus als Inkarnation der Klassenkampfidee deutete, sah man entweder den Ansteckungsbereich auf Zwischeneuropa beschränkt oder hielt ein Übergreifen des „Banzillus“ auf die durch den Krieg ohnehin ge-

⁷⁹⁾ Daß die Militärs in der deutschen Revolution eine andere Rolle spielen würden als in Rußland 1917, fiel aufmerksamen Beobachtern schon im November 1918 auf — s. die Zeugnisse bei A. J. Mayer, S. 72 ff. Hierbei muß man berücksichtigen, daß Lloyd George für die Übergangsphase generell die Tendenz voraussah, daß soziale Unruhen zu einer „Bolshevik Government“ führen könnten.

⁸⁰⁾ Lloyd George, 10. 11. 1918, WC 500 A, Cab. 23 — 14. Das Zeugnis steht in diesem Zeitraum nicht allein.

⁸¹⁾ W. Churchill, *The Aftermath*, New York 1928, S. 5 (Zitat). Vgl. Mayer, S. 70 ff.; A. M. Gellin, *Proconsul in Politics: A Study of Lord Milner's Opposition and in Power*, New York 1964, S. 588 f.

⁸²⁾ Lloyd George, 13. 11. 1918, in: *Times*, 15. 11. 1918; vgl. Anm. 101.

schwächen Industrienationen, voran Deutschland und England, für wahrscheinlich⁸³⁾.

Die Gegenmaßnahmen zur Eindämmung dieser drei Gefahrenherde sahen in der Reihenfolge der ihnen zuerkannten Priorität vor: Da die Regierung die größte Gefahrenquelle in dem zunehmenden Kohärenzverlust des britischen Sozialverbands erblickte, wollte sie alle Kräfte auf den „effort to win the peace“ konzentrieren, d. h. Sorge tragen, daß die Burgfriedenspolitik erneuert und für die Einleitung der überfälligen Reform der englischen Wirtschafts- und Sozialstruktur genutzt wurde⁸⁴⁾. Nur diese Krisenstrategie schien geeignet, die Entstehungsbedingungen des Bolschewismus, hier verstanden als aktuelle Inkarnation der Klassenkampfdiege, nicht erst aufkommen zu lassen. Die Stoßrichtung der projizierten Maßnahmen zielte darauf, die Beharrungskräfte daran zu hindern, den Sieg über Deutschland für ihre Zwecke auszuschlachten⁸⁵⁾; der Sieg sollte vielmehr als Reformimpetus dienen⁸⁶⁾. Konkret zielte die Regierungspolitik darauf

⁸³⁾ Die Begriffe ‚Bazillus‘, ‚Infizierung‘, etc. sind den Quellen entnommen; sie sollen die Vorstellungswelt vermitteln, in der die englische Politik sich abspielte. Zu den Bedeutungsvarianten des Bolschewismus-Begriffs 1918–1919 s. die Studie von H. U. Eggert sowie G. Schmidt, Effizienz und Flexibilität des politisch-sozialen Systems in der Phase des Übergangs von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft. Die deutsche und die englische Politik zwischen „decontrol“ und „reconstruction“ 1918/1919, demnächst in VZG.

⁸⁴⁾ Der Versuch, die sog. patriotischen Elemente der Arbeiterbewegung auf der Seite der Regierungskoalition zu halten, sollte die Labour Party daran hindern, einen eigenen Kurs zu steuern und selbstständig zu agieren; die künftige Oppositionspartei sollte damit gespalten und die Wortführer der Koalitionsgegner als Pazifisten, Bolschewisten etc. diffamiert werden; Lloyd George, der seit Ende November 1918 in diese Kerbe schlug, zerstörte damit die politische Basis für die Reforminitiative. In der „conciliation“-Phase warb er jedoch um ein „working agreement“ zumindest mit den Vorzugspartnern auf „labour“-Seite (Thomas, Clynes). Indem die Labour Party beanspruchte, als unabhängige Kraft dem Einfluß des Bolschewismus in England entgegenzuwirken, und ihren Anspruch durch ein Aktionsprogramm abstützte, unterminierte sie die Glaubwürdigkeit von Lloyd Georges Vorhaben, das englische Modell eines dritten Weges zu repräsentieren.

⁸⁵⁾ Dazu zählen in erster Linie diejenigen, die im englischen Wahlkampf die Parole ausgaben, Deutschland müsse für alle Kriegskosten aufkommen; damit sollte jeder Versuch blockiert werden, Sozialreformen aus anderen Mitteln zu finanzieren.

⁸⁶⁾ „Rather let us utilize victory to get the necessary impetus for reform.“ „It is reaction that I am afraid of.“ — Lloyd George, 12. 11. 1918, in: Times, 13. 11. 1918, S. 12. — Warnende Anspielungen auf die Situation nach dem Wiener Frieden von 1815, — als dem Sieg die Reaktion folgte —, gehörten

ab, durch Taten mit Signalwirkung den gemäßigten Gewerkschaften den Rücken zu stärken, da nur dann eine Aussicht bestand, den Radikalen den Wind aus den Segeln zu nehmen⁸⁷⁾. Lloyd George setzte deshalb durch, daß die den Gewerkschaften im Krieg gegebenen Versprechen, vor allem die Wiederherstellung der „pre-war practises“⁸⁸⁾ sowie ein ‚Sozialpaket‘ und Statusverbesserungen der Arbeiterschaft, eingelöst wurden⁸⁹⁾. Außerdem leitete die Regierung Hilfsaktionen ein, um „employment and food“ sicherzustellen, d. h. den vermuteten Wirkungszusammenhang zwischen Hunger und Arbeitslosigkeit einerseits und Bolschewisierung andererseits zu unterbrechen⁹⁰⁾.

Parallel zu dieser Strategie der Systemstabilisierung durch Wandel⁹¹⁾ wollte Lloyd George in der Außenpolitik den Weg zur Etablierung einer dauerhaften Friedensordnung ebnen bzw. offenhalten; die Schutzmaßnahmen vor der Revolutionierungsgefahr im eigenen Land sollten also durch ein gleichgerichtetes Ergänzungsprogramm im zwischenstaatlichen Bereich abgesichert werden. Die Stützungsaktionen⁹²⁾ sollten den Sozialdemokraten und so-

ebenso zu Lloyd Georges Repertoire wie die an die französische Adresse gerichtete Mahnung, nicht in Umkehrung der Situation von 1870/71 den Frieden zu diktiertieren und die Alternative „Commune“ oder bürgerlich-nationalistische Restauration zu provozieren.

⁸⁷⁾ Lloyd George, 16. 10. 1918, WC 487, Cab. 23—8.
⁸⁸⁾ S. J. Hurwitz, State Intervention in Great Britain, A Study of Economic Control and Social Response 1914—1919, London 1968, S. 89 ff.

⁸⁹⁾ Lloyd George, 6. 12. 1918, WC 510, Cab. 23—8; vgl. Johnson, S. 292. — Mit dem „Wages Temporary Regulation Act“ wollte die Regierung der Lohndrückerei während der Demobilisierungsphase entgegenwirken.

⁹⁰⁾ S. hierzu meinen in Anm. 83 genannten Aufsatz, unter Hinweis auf eine analoge Situation in Deutschland (Rathenau, Koeth).

⁹¹⁾ Die korrigierenden Eingriffe waren in den Wirtschaftszweigen vorgesehen, in denen der Staat im Krieg interveniert hatte — Verkehrs/Transportwesen, Energieversorgung/Bergbau; die sozialpolitischen Reforminitiativen galten dem Wohnungsbau, Gesundheits- und Erziehungswesen.

⁹²⁾ England mußte mit Hoovers Initiativen mitziehen, entwickelte jedoch unabhängig von diesem Zugzwang Aktionsprogramme; die Zustimmung im Waffenstillstandsgespräch, Nahrungsmittellieferungen nach Deutschland zu ermöglichen, war von dem gleichen Gedanken getragen, der auch die englische Innenpolitik in dieser Phase beherrschte; man erkannte außerdem die Konkurrenzsituation zu Lenins Angeboten an die deutsche Revolution. — Lloyd George, WC 500 b, 11. 11. 1918, Cab. 23—14; zur innenpolitischen wie zur internationalen Dimension des Komplexes s. Mayer, Politics, S. 235 ff., 257 ff.; K. Schwabe, Deutsche Revolution und Wilson-Frieden, Düsseldorf 1971, Kap. III; E. H. Carr, The Bolshevik Revolution 1917—1923, Bd. 3, S. 104 ff. (Penguin Books, 1966).

zialliberalen Reformern in Deutschland zugekommen, die einen Weg zwischen Reaktion und Revolution bahnen wollten; falls sich diese demokratischen Kräfte aktiv dem Polarisierungsprozeß in den Weg stellen könnten, würden sie die Siegermächte vor der Wiederholung des Dilemmas bewahren, mit dem sie im russischen Fall konfrontiert waren, nämlich entweder aktiv im Bürgerkrieg zu intervenieren oder den Ausgang des Konfliktes passiv abzuwarten. Da das Vorhaben, die sozio-ökonomische Neuordnung im eigenen Land mit der „european reconstruction“ abzustimmen, dem ökonomischen Interesse der britischen Exportnation an der Konsolidierung einer liberalen, verkehrswirtschaftlichen Grundordnung der Nachkriegszeit nutzen würde, zog Lloyd George das Experiment vor, auf indirektem Wege die Kräfte des dritten Wegs in Deutschland zu unterstützen, die einen demokratischen Verfassungsstaat nach westlichem Muster anstrebten.

In zahlreichen Reden, unter anderem vor Gewerkschaftsführern und Industriellen am 13. November 1918⁹³), unterstrich Lloyd George die innere Zusammengehörigkeit zwischen dem Beschwichtigungskurs gegenüber „labour“ und dem Gebot einer konzilianten Behandlung der neuen deutschen Regierung. Das Krisenrezept des Kreises um Lloyd George ist bewußt als Umkehrschluß zu Lenins Thesen konzipiert, wonach das Schicksal des internationalen Klassenkampfes in Deutschland entschieden werde und ein bolschewistisches Rußland angesichts eines Blocks konsolidierter kapitalistischer Staaten keine Überlebenschancen besitze. Zahlreiche Äußerungen Lloyd Georges und seiner Mitstreiter untermauern den Eindruck, daß der englische Premier sich als direkter Gegenspieler Lenins zu profilieren suchte. Da Lenin vom Triumph der reaktionären Kräfte in den Siegerstaaten und von der rigorosen Ausnutzung der Niederlage Deutschlands durch die alliierten Siegfriedensparteien einen Durchbruchserfolg der Revolution erhoffte, wollte Lloyd George im vorgreifenden Gegenzug die englische Politik auf eine Linie bringen, die „labour“ keinen Anlaß zur Radikalisierung und Deutschland keinen Grund zum Abschluß des angedrohten Teufelspaktes mit den Bolschewisten geben würde⁹⁴).

⁹³) Times, 15. 11. 1918, S. 8.

⁹⁴) Unter diesem Aspekt trat Lloyd George für eine gemäßigte Reparationsregelung ein — Imperial

Die Furcht vor einem deutsch-russischen Pakt bedingte, daß die englische Politik immer dann, wenn sie sich gegen Tendenzen, Deutschland einen Siegfrieden aufzuoktroieren, zur Wehr setzte, gegenüber dem bolschewistischen Rußland die Politik der harten Hand oder der offensiven Abgrenzung einschlug. Im November 1918 geschah dies deutlich mit dem Kabinettsbeschluß, das Experiment der Randstaatenlösung vorsichtig fortzuführen. Diese Marschroute war damit verbunden, Agrar- und Sozialreformen in den Randstaaten und in den Nachfolgestaaten zu ermöglichen; man erhoffte sich davon einen politischen Nebeneffekt, da man meinte, nach den Agrarreformen würden die Randstaatenregime weniger krisenanfällig sein, sich also als widerstandsfähig gegenüber deutschen oder russischen Pressionen erweisen⁹⁵). Um den Immunisierungseffekt gegen den Bolschewismus an allen drei Fronten, an denen die expansive Ideologie anzutreffen war, zu erhöhen, leitete das britische Kabinett außerdem auch eine gezielte und breit angelegte Gegenpropaganda in die Wege⁹⁶).

Die erste Phase der „Politik der harten Hand“ (Januar/Februar 1919)

Ich wende mich nunmehr dem zweiten Aktionstypus zu und konzentriere die Beweisführung auf den Zeitraum Januar/Anfang Februar 1919. Innenpolitisch konfrontiert mit einem Katalog von Forderungen⁹⁷), unter denen eine 30%ige Lohnerhöhung für die Bergarbeiter herausragte, begann die Regierung, von ihrer sozialen Pazifizierungspolitik abzu-

War Cabinet 38, 26. 11. 1918, Cab. 29—28/1; Lloyd George, 13. 11. 1918, in: Times, 15. 11. 1918, S. 8—9. Zum deutsch-russischen Verhältnis im November 1918 s. vor allem Mayer, Politics, S. 229 ff. Der Rat der Volksbeauftragten entzog sich der Parole von der revolutionären Interessengemeinschaft und setzte auf die Karte einer Stabilisierungshilfe seitens der USA und Englands.

⁹⁵) WC 502, 14. 11. 1918, Cab. 23—8; vgl. die Äußerungen Lloyd Georges im Council of Ten bzw. im Council of Four, vor allem am 25. und 27. 11. 1919; s. Mantoux, I, S. 20, 57.

⁹⁶) WC 502, 14. 11. 1918, Cab. 23—8.

⁹⁷) S. M. H. Armitage, The Politics of Decontrol of Industry: Britain and the United States, London 1969, S. 113 ff.; Ch. L. Mowat, Britain between the Wars 1918—1940, London 1955, S. 30 ff.; Mayer, Politics, S. 604 ff.

rücken und eine Verteidigungsfront zu errichten. Die Regierung fühlte sich unmittelbar angesprochen, da sie 1. im Krieg die Kontrolle über den Bergbau übernommen hatte und da 2. die Forderung nach Nationalisierung der Schlüsselindustrien in ihren Augen darauf hinauslief, den Staat dauerhaft zum Tarifpartner der militanten „Miners' Federation“ zu machen. Gestützt auf pessimistische Konjunkturbeobachtungen, richtete sie ihr Verhalten an der Devise aus, daß jetzt die beste Gelegenheit sei, einen Tarifkonflikt erfolgreich auszufechten; man ging davon aus, dieser würde früher oder später ohnehin ausbrechen⁹⁸⁾. Angesichts der schlechten Auftragslage der Unternehmen und der angespannten Haushaltslage des Staates stieg die Risikobereitschaft einer Regierung, in der starke Kräfte die Ansicht vertraten, man müsse ein Exempel statuieren, um der Tendenz zur unbegrenzten Fortschreibung der inflationären Formelkompromisse der Kriegszeit ein Ende ohne Schrecken zu bereiten. Wenn erst die Friedensproduktion angelaufen sei und die für England unerlässlich gehaltene Exportoffensive eingesetzt habe, könne die Regierung nicht mehr ohne die Gefahr einer Paralisierung des gesamten Wirtschaftslebens die Durchhalteparole gegen eine von Lohnforderungen ausgehende Kostenexplosion ausgeben.

Die britische Regierung rüstete sich innenpolitisch für einen Fall, den sie als Verschwörung gegen die legitime Autorität der Regierung auffaßte und mit gleicher Energie abzuwehren gedachte wie den deutschen Angriffskrieg. „We are determined to fight Prussianism in the industrial world as we fought it on the continent with the whole might of the Nation.“⁹⁹⁾ Hatte Lloyd George — nicht zuletzt aus dem Zugzwang seiner Abwehrgefechte gegen die von Foch artikulierten französischen Friedensziele — in der Phase unmittelbar nach dem Waffenstillstand sorgfältig vermieden, die Kampfparolen gegen den deutschen Kriegsgegner in die innenpolitische Debatte zu werfen, so machte er am 11. Februar 1919 vor dem Unterhaus keinen Hehl daraus, daß er die täglich sich vermehrenden Nachrichten über Streiks in England ebenso wie die

unbefriedigenden Berichte über den Stand der Entwaffnung Deutschlands als Störung seiner Bemühungen um einen baldigen Friedensschluß betrachtete; er bezichtigte die Streikbewegung, sie gefährde die Handlungsfähigkeit der Regierung und bedrohe damit die äußere Sicherheit des Landes. Mit Einigungsappellen und mit dem Hinweis, daß der Kriegszustand noch nicht beendet sei, suchte er nationale Geschlossenheit zu erzwingen; er wollte verhindern, daß die Wogen der um sich greifenden Sozialkonflikte die Pariser Friedenskonferenz in ihren Strudel einbezogen.

In seiner Sicherheitspolitik gegenüber Deutschland kam die Kampfbereitschaft gleichfalls wieder zum Vorschein. Die Feststellung, daß eine Reaktualisierung der deutschen Gefahr gegeben sei, stützte Lloyd George auf die Niederlage der Spartakisten in Deutschland; er deutete das Ende der Januar-Unruhen und den Ausgang der Wahlen zur Verfassunggebenden Nationalversammlung als eine entscheidende Niederlage Lenins im Kampf um Deutschland¹⁰⁰⁾. In dieser Phase sprach Lloyd George davon, daß der Bolschewismus nur als agrar-revolutionäre Bewegung wirkliche Erfolgsaussichten besitze¹⁰¹⁾. Die Anziehungskraft der kommunistischen Parolen auf die Industriearbeiterschaft der westlichen Länder schien damit geschwächt¹⁰²⁾. Gleichzeitig beobachtete er im politischen Kräftespektrum Deutschlands einen Rechtsruck sowie Anzeichen einer nationalen Widerstandsbereitschaft gegen die in den Gesprächen über eine Waffenstillstandsverlängerung vorgetragenen Sicherheitsforderungen der Siegermächte. Daraus leitete er die Schlußfolgerung ab, alle Anstrengungen auf eine beschleunigte Entmilitarisierung Deutschlands zu konzentrieren; er plädierte für die Verabschiedung der militärischen Bestimmungen des Friedensvertrags und gegebenenfalls für eine Verschärfung der Blockade oder für militärische Demonstrationsakte mit dem Ziel, jede

¹⁰⁰⁾ Lloyd George, 21. 1. 1919, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919 (zitiert: FR, PPC), Bd. III, S. 639.

¹⁰¹⁾ FR, PPC, III, S. 491 (12. 1. 1919); S. 581/82 (16. 1. 1919); S. 639 (20. 1. 1919); vgl. auch Mayer, S. 413, 419.

¹⁰²⁾ FR, PPC, III, S. 583, 590—591, 639 ff.; D. Lloyd George, The Truth About the Peace Treaties, London 1938, Bd. I, S. 332 f.

⁹⁸⁾ Bonar Law, 7. 2. 1919, WC 529, Cab. 23—9; zum Hintergrund s. Armitage, S. 116 ff. Mayer, S. 608 ff.
⁹⁹⁾ Lloyd George, 11. 2. 1919, Parliamentary Debates, House of Commons, vol. 118, Sp. 80.

Hoffnung der Rechtskräfte in Deutschland auf Entrüstungsaktionen im Keim zu ersticken¹⁰³).

In dieser Phase, in der auf deutscher Seite (Erzberger, Groener) entschiedene Hoffnungen auf die Errichtung einer gemeinsamen Front gegen den Bolschewismus genährt wurden, fehlte auf seiten Lloyd Georges — im Unterschied zu W. Churchill oder Milner — aus den genannten Konstellationszusammenhängen die Bereitschaft, den Appeasementkurs fortzusetzen und in gewisser Weise zum logischen Abschluß zu führen. Während Deutschland sich anbot, im gemeinsamen westlichen Interesse Abschirmdienste gegen den Bolschewismus im eigenen Land und in „Zwischeneuropa“ zu leisten, befreite die nachlassende Gefahr eines deutsch-russischen „Bündnisses“ unter bolschewistischem Vorzeichen Lloyd George von der Notwendigkeit, die deutschen Spekulationen auf einen Verhandlungsfrieden zu honorieren, d. h. seinen Appeasement-Kurs nicht nur in den innenpolitischen Richtungskämpfen zu artikulieren, sondern diesen auch auf zwischenstaatlicher Ebene wirksam werden zu lassen¹⁰⁴). Lloyd George ging zu diesem Zeitpunkt davon aus, daß in Deutschland nicht mehr der Umschlag der „demokratischen“ in die „bolschewistische“ Phase der Revolution zu befürchten wäre, sondern vielmehr ein Aufbäumen des deutschen Nationalismus und Militarismus; der Krieg war für ihn noch nicht beendet¹⁰⁵).

¹⁰³ FR, PPC, III, S. 694, 707, 709, 899 f., 901 ff., 905, 907. In diesem Zusammenhang spielte die Information eine Rolle, wonach in Deutschland erst ab März mit einer Nahrungsmittelkrise gerechnet werden müsse; über die Berichte der Missionen nach London und Paris s. Mayer, Politics, S. 281 f.; hinzu kam, daß die deutsche Hartnäckigkeit in der Frage der Übergabe der Handelstonnage und der Bezahlung der Lebensmittellieferungen den Eindruck erweckte — zu recht! —, als versuche die deutsche Seite, im Vertrauen auf (noch) ausreichende Reserven hart zu verhandeln; s. P. Krüger, Deutschland und die Reparationen 1918/1919, Stuttgart 1973.

¹⁰⁴ Der hier angedeutete Zusammenhang verdeutlicht, wie verfehlt es wäre, im Fall Lloyd Georges von „deutschfreundlicher“ Haltung zu sprechen oder die englische Politik auf eine anti-bolschewistische Grundlinie festzunageln; in diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß Lloyd George sich stets um ein Arrangement mit aufsteigenden Kräften bzw. mit der stärkeren Seite bemühte, bevor er ‚zweitbeste‘ Auswege suchte. Diese Motive liegen auch seinem Plädoyer für Sondierungen mit dem Sowjetregime im Januar 1919 zugrunde — s. z. B. FR, PPC, III, S. 491, 581 ff., 588 ff., u. a. O.

¹⁰⁵ Lloyd George, 11. 2. 1919, PD, HC, vol. 118, Sp. 79 ff.

Im Januar/Februar 1919, als die deutsch-sowjetrussischen Beziehungen auf einem Tiefpunkt angelangt waren¹⁰⁶), fand die Politik der harten Hand gegenüber Deutschland und gegenüber „labour“ ihre Ergänzung in Sondierungsaktionen gegenüber Lenin¹⁰⁷). Diese Verständigungsaktionen, die unter den Namen Prinkipo-Plan und Buckler-Mission¹⁰⁸ bekanntgeworden sind, waren von der Absicht bestimmt, durch Reduzierung des Drucks von außen eine innere Modifizierung des bolschewistischen Systems zu begünstigen¹⁰⁹). Das Bemühen um einen Interessenausgleich sollte helfen, das Dilemma einer Friedenskonferenz zu überwinden, auf deren Tagesordnung ein „European resettlement“ stand, eine Aufgabe, die nach Auffassung von Lloyd George nicht ohne Deutschland oder Rußland bewältigt werden könne. Ihm ging es darum, herauszufinden, ob Deutschland oder Rußland der vernünftiger Partner wäre; beide Kontrahenten zu beteiligen, hielt Lloyd George aus vielen Gründen für zu riskant.

Die Appeasement-Offerte gegenüber Lenin hatte mehrere Ursachen: Einmal wollte Lloyd George die alliierte Intervention in Rußland, die die sozialen Unruhen in England anheizte¹⁰⁰), zurücknehmen und Churchills Kreuzzugspläne verhindern¹¹¹); zum anderen

¹⁰⁶ Mayer, Politics, S. 250 f.

¹⁰⁷ Mayer, S. 322, sieht in Lloyd Georges Kurswechsel lediglich ein Anpassungsmanöver an den von Wilson und „Labour“ ausgehenden Druck; er habe den vom Wahlausgang begünstigten „Lambmen“ die Hörner stutzen wollen. Diese Erklärung trifft gewiß zu, unterschätzt aber die Tendenz, diese Situation — entsprechend den jeweiligen Informationen — im Sinne seines Verständnisses der englischen „Interessen“ auszunutzen, d. h. die politische Initiative zu ergreifen.

¹⁰⁸ Lloyd George, Truth, I, S. 327 ff.; Mayer, S. 319 ff., 411 ff.; R. H. Ullmann, Anglo-Soviet Relations, 1917—1921, Bd. II, Princeton 1968; J. M. Thompson, Russia, Bolshevism and the Versailles Peace, Princeton 1968.

¹⁰⁹ Bucklers Bericht über Gespräche mit Litwinow vom 14.—16. 1. 1919 — FR, PPC, III, S. 643 ff. — bestätigte eine Auffassung, die Lloyd George in kritischen Phasen (Februar 1918, Mai 1918, Januar 1919, im Winter 1920/21) immer wieder zur Stillung seiner Sondierungs-offensiven gegenüber dem Sowjetregime anführte.

¹¹⁰ Lloyd George, Truth, I, S. 372 (19. 2. 1919) S. 151, 360; G. A. Riddell, Lord Riddell's Intimate Diary of the Peace Conference and After, 1918 bis 1923, New York 1934, S. 21.

¹¹¹ Mayer, Politics, S. 451 ff.; L. J. MacFarlane, ‚Hands Off Russia‘, Past & Present, Heft 38, 1967

schien machtpolitisch jetzt eher die Gefahr eines deutsch-russischen Bündnisses unter der Führung deutscher Rechtskräfte zu drohen. Daher empfahl sich eine Sondierungsaktion bei den Bolschewisten, die bewußt daran anknüpfte, daß man von Lenin, nicht aber von Koltshak, Denikin oder den Exilgruppen in Paris Andeutungen erhalten hatte, daß er (Lenin) die von England begünstigte Randstaatenlösung unter Umständen tolerieren würde ¹¹²⁾.

Der Kurswechsel im Januar/Februar 1919 läßt sich demnach wie folgt zusammenfassen: Aus dem Scheitern des bolschewistischen Drangs nach Westen an der deutschen Sperrmauer leitete Lloyd George den Erfahrungssatz ab, der Bolschewismus erziele nur unter osteuropäischen Strukturbedingungen seine volle Wirkung. Als Produkt einer agrarisch-feudalen Umwelt identifiziert, wurde die These entwertet, der Bolschewismus leite eine neue Epoche der Weltrevolution ein und entzünde in den Industrienationen die Fackel des Umsturzes. Im Vertrauen auf die abklingenden internationalen Revolutionsgefahren scheute die Lloyd George-Regierung nicht mehr das Risiko, auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Engpaßsituation eine ohnehin wünschenswert erscheinende Politik der harten Hand gegenüber den massiven Forderungen der organisierten Arbeiterschaft einzuschlagen. Da die Gefahr eines Übergreifens der bolschewistischen Revolution auf Mitteleuropa und auf England gebannt schien und außerdem eine diplomatische Initiative mit dem Ziel, den Einflußbereich des Sowjetregimes auf dessen De-facto-Herrschaftsbereich abzugrenzen, eine zusätzliche Sicherung herbei-

führen sollte, hatte die britische Regierung die Möglichkeit erhalten bzw. sich geschaffen, die von der sozialen Protestbewegung ausgehende Herausforderung als Machtkampf zwischen legitimierter Amtsgewalt und Partikularinteressen auszugeben und zu ihren Gunsten zu entscheiden zu suchen.

Die von den Deutschen vorgebrachte Klage, die Lloyd George sich im November 1918 zu eigen gemacht hatte, daß nämlich ein harter Kurs Deutschland in die Arme des Bolschewismus treibe, erschien ihm in dieser Phase als Verschleierungsmanöver eines Rechtsrucks in Deutschland, von dem er befürchtete, er würde die von den Siegermächten angestrebte Friedensordnung aus den Angeln heben ¹¹³⁾. Mitentscheidend für sein Einschwenken auf den von Frankreich beharrlich verfolgten Kurs, Deutschland verschärfte Sicherheitsleistungen abzuverlangen, waren zwei konkrete Tatsachen: 1. Um den Demobilmachungsprozeß in England nicht unterbrechen zu müssen ¹¹⁴⁾, blieb der englischen Regierung nur die Option, das deutsche Potential für eine mögliche Auflehnung gegen den Friedensvertrag drastisch zu reduzieren; 2. Lloyd George traute dem Ebert/Scheidemann-Regime nicht länger zu, erfolgreich einen Mittelkurs zu steuern ¹¹⁵⁾. Da er in Deutschland das Schlimmste, d. h. ein links- oder rechtsextremes Regiment, nicht mehr ausschloß, mußte ihm daran liegen, Deutschland die Aufnahme von Feindseligkeiten zu verwehren.

¹¹³⁾ Lloyd George reagierte damit auf Nachrichten, die er von Haig, von den Missionen in Deutschland erhalten oder Zeitungsberichten entnommen hatte. Der Umschwung seit Ende Februar 1919 ist z. T. gleichfalls aus dem veränderten Tenor der Berichte über die innenpolitische Lage in Deutschland zu erklären.

¹¹⁴⁾ FR, PPC, III, S. 694, 707 ff., 899 ff., 905, 907; vgl. Mayer, Politics, S. 326 ff. — Die Unruhen unter den Truppenverbänden und das Mißtrauen der Labour-Opposition hingen mit dem unterstellten Interventionsvorhaben im russischen Bürgerkrieg zusammen; auch aus diesem Grund wurde die Politik der harten Hand gegen die wiederentdeckte deutsche „militaristische“ Gefahr von einer Verhandlungsofferte an das Lenin-Trotzki-Regime begleitet; die Sowjets befanden sich außerdem seit Dezember 1918/Anfang Januar 1919 militärisch auf der Erfolgsstraße; s. Anm. 104.

¹¹⁵⁾ Lloyd George, 7. 2. 1919, FR, PPC, III, S. 902.

D. G. Boodle, Winston Churchill and the German Question in British Foreign Policy, 1918—1922, Den Haag 1973, S. 31 ff., 60 ff., 81 ff. u. a. O.; er versucht zugleich, Churchill als eigentlichen Gegenspieler Lloyd Georges in der Deutschland- und Rußlandpolitik herauszustellen, ohne freilich die hier aufgezeigten Zusammenhänge zu durchschauen.

¹¹²⁾ Lenins Bereitschaft, ggf. ein zweites „Brest-Litowsk“ hinzunehmen, ließ sich erschließen aus Lenins Antworten auf englisch-amerikanische Sondierungen und aus den Gesprächen, die mit Litwinow geführt wurden; die einschlägigen Zeugnisse finden sich bei Mayer, Politics, S. 423 ff., 438 f., 435, 440, 467 f., 469 f.; zur englischen Rußlandpolitik s. ebd., S. 308 ff., 316 ff., 287 ff.

Die zweite „conciliation“-Phase (Februar/März 1919)

Die daran anschließende erneute Appeasement-Phase Mitte Februar/Ende März 1919¹¹⁶⁾ ist bestimmt vom Streikvotum der Bergarbeiter (21.—24. 2. 1919), der wachsenden Arbeitslosigkeit und der Stagnation des Wirtschaftslebens, die den Premierminister zu schnellen Entschlüssen veranlaßten¹¹⁷⁾, ferner vom Eintreffen beunruhigender Nachrichten über die kritische innenpolitische Lage in Deutschland und von Plänen, den Vormarsch des Bolschewismus und die Offensive der 3. Internationale durch wirtschaftliche Stabilisierungshilfe einzudämmen. Diese Phase läßt sich kurz auf folgende Formeln bringen: Durch einen entschlossenen Reformkurs, d. h. durch das Erbringen von Vorleistungen an „labour“, wollte die Regierung die graduelle Veränderbarkeit des Systems demonstrieren und die soziale Konfliktlage entschärfen; sie erwartete, daß die innenpolitische Entspannung sich außenpolitisch positiv auswirken würde, indem sie die englische Position auf der Friedenskonferenz stärkte und durch ihr Modell der friedlichen Regelung von Sozialkonflikten einen beruhigenden Einfluß auf andere europäische Staaten ausübte, die vom Bolschewismus direkt bedroht waren¹¹⁸⁾. Das Angebot eines „gerechten“ Friedens an Deutschland sollte die Gefahr vermindern, daß der Konfliktstoff in Mitteleuropa zur Explosion gebracht würde (Fontainebleau-Memorandum). Da die verworren-zugespitzte Konstellation als Nährboden des Bolschewismus galt, sollte die Entspannungsoffensive in Zentraleuropa

¹¹⁶⁾ Ich fasse mich hier ganz kurz, weil der Zusammenhang zwischen der Initiative, die zur Sankey-Commission führte, und der im Fontainebleau-Memorandum kulminierenden 2. Phase der Appeasementpolitik gegenüber Deutschland wiederholt behandelt worden ist; s. wiederum vor allem Mayer, *Politics*, S. 604, 614 ff.

¹¹⁷⁾ Lloyd George, *Truth*, S. 371 ff.; Riddell, S. 21; Th. Jones, *Whitehall-Diary*, ed. K. Middlemas, Bd. I (1916—1925), London 1969, S. 76 ff.

¹¹⁸⁾ Die relativ erfolgreichen Verhandlungen der National Industrial Conference, der ‚inneren Friedenskonferenz‘, Ende März/Anfang April 1919 untermauerten den englischen Anspruch, ausstrahlungskräftige Modelle für innere Friedenschlüsse handhaben zu können; Vandervelde sprach Lloyd George anläßlich der Debatte über die International Labour Charter ein entsprechendes Lob aus — s. FR, PPC, III, S. 251 (11. 4. 1919); Lloyd George, *Truth*, S. 657.

stabilisierend wirken¹¹⁹⁾; dies wiederum könnte auf die Innenpolitik positiv zurückwirken, insofern die Appeasement-Strategie jenen Konsens mit der gemäßigten Labour-Opinion förderte, der zur Lösung der wirtschaftlich-strukturellen Probleme in England unentbehrlich schien¹²⁰⁾.

Die zweite Phase der „Politik der harten Hand“ (Mai 1919)

Im Mai 1919, der letzten hier zu behandelnden Phase des zweiten Aktionstyps, verlor die Beschwichtigungspolitik gegenüber „labour“ wie gegenüber Deutschland erneut ihren hohen Stellenwert¹²¹⁾. Dies ist nur zum Teil auf die Pressionsmanöver der Siegfriedenspartei zurückzuführen, die sich im April 1919 deutlich sichtbar in Szene zu setzen begann. Hatte Lloyd George in der Fontainebleau-Phase Einschüchterungsversuche gegenüber Deutschland als „Hilfsdienste für Revolutionäre“ verpönt, so erwog er im Moment der Übergabe des Friedensvertrags den Einsatz von Druckmitteln, um die deutsche Unterschrift zu erzwingen, genauer, um den Einfluß der Richtung Brockdorff-Rantzau zu brechen¹²²⁾. Gegenüber „labour“ und den Gewerkschaften bezog seine Regierung zu diesem Zeitpunkt gleichfalls eine Position der Stärke; eine massive antibolschewistische Propagandakampagne rundete das Bild ab.

Diese zumindest taktische Verhärtung in der Haltung Lloyd Georges steht in einem direkten, vom Premierminister ausdrücklich betonten Zusammenhang mit der sich abzeichnenden Umwälzung der inneren Verhältnisse in Rußland¹²³⁾. In seiner Umgebung meinte man deutliche Anzeichen für den bevorstehenden Zusammenbruch des Lenin/Trotzki-Regimes

¹¹⁹⁾ Lloyd George, 26. 3. 1919, in: Mantoux, I, S. 27 f.

¹²⁰⁾ „The Peace Conference will react on labour“ — Riddell, S. 36 (19. 3. 1919); Jones, *Whitehall Diary*, S. 81 f.

¹²¹⁾ Zur deutschen und britischen Friedenspolitik im April/Mai 1919 s. bes. die auf die Frage nach deutschen Einwirkungsmöglichkeiten auf die englische Politik in der Krise der Friedenskonferenz gerichtete Studie von Leo Haupts, *HZ* 217 (1973), S. 54—95, sowie Krüger, *Reparationen*, S. 138 ff.

¹²²⁾ FR, PPC, V, S. 527, 539, 600, 674, u. a. O.

¹²³⁾ FR, PPC, V, S. 497; s. auch die in Anm. 108 genannten Arbeiten von Ullmann, Thompson und Mayer.

unter dem Ansturm der weißrussischen Offensiven sehen zu dürfen. Ein Übergreifen des Bolschewismus nach Westen schien nicht mehr zu drohen. Im Gegenteil: Erstmals seit dem November 1918 geriet die Herrschaftsbasis der Bolschewisten selbst in Gefahr. Für Lloyd George kam es in dieser Situation, in der in Deutschland wie in Rußland¹²⁴⁾ nationalistisch-antidemokratisch-militaristische Kräfte auf dem Vormarsch waren, darauf an, ein Bündnis der potentiellen Militärdiktaturen schon im Ansatz zu zerschlagen. Da Koltschak und Denikin von materiellen Hilfeleistungen der Westmächte abhängig waren, um ihre Augenblickserfolge konsolidieren zu können, schickte Lloyd George sich an, im Gegenzug Garantien für eine demokratisch-föderalistische Neuordnung in Rußland einzufordern. Nach dieser Umgestaltung, deren Analogie¹²⁵⁾ zu Lloyd Georges Plänen für eine Umwandlung der Habsburger Monarchie im Krieg unverkennbar ist, würde Rußland jeder Affinität zum „Prussianism“ entbehren, sich also in eine gesamt-europäische Friedensordnung einfügen lassen¹²⁶⁾.

Die dritte „conciliation“-Phase (Juni 1919)

Als sich diese Pläne seit Ende Mai zerschlugen, leitete Lloyd George erneut eine „peace with appeasement“-Offensive gegenüber Deutschland ein¹²⁷⁾. Gleichzeitig nahm er nochmals Anlauf, in England die Möglichkeit zu er-

öffnen, daß seine Regierung nach dem Abschluß des Friedensvertrags mit Deutschland das in der Zwischenzeit innenpolitisch suspendierte Reformprogramm mit Nachdruck in Angriff nehmen könnte; er wollte dadurch den inneren Frieden langfristig sichern, so wie er hoffte, den äußeren Frieden durch seine Revisionismusinitiative von Anfang Juni 1919 auf dauerhafte Grundlagen stellen zu können. Die Androhung, er werde Neuwahlen ausschreiben und die Koalition mit den Konservativen durch ein Bündnis mit sozialliberalen Reformern ersetzen¹²⁸⁾, sollte die festgefahrenen innenpolitischen Fronten auflockern und die Atmosphäre zugunsten einer „national reconstruction government“ schaffen. Es stellte sich freilich heraus, daß Lloyd George diese Option versperrt war; er konnte nur noch nach dem Motto handeln: „If you can't beat them, join them“. Das Überwechseln Lloyd Georges zu den stärkeren Bataillonen, d. h. zu der nach rechts abschwenkenden Mehrheit der Regierungsparteien, belastete das Verhältnis zwischen Regierung und Arbeiterbewegung und zerstörte damit die Basis aller Reconstruction-Konzeptionen. Seit dem Sommer 1919 hatte die Lloyd George-Regierung weder innen noch außenpolitisch den Bewegungsspielraum, der für die von mir skizzierte Entwicklung in der Waffenstillstandsphase mit der Variation des Dreiecksverhältnisses „labour“ — Deutschland — bolschewistisches Rußland so überaus charakteristisch war.

Schlußfolgerungen

Welche Verbindungslinien ergeben sich vom ausgewählten Beispiel nun zu den im ersten Teil erörterten Fragen?

1. Das Entscheidungshandeln berücksichtigt als wesentlichen Faktor das politische Vermögen bzw. Unvermögen der konkurrierenden Kräfte — d. h. im konkreten Fall: innenpolitische Opposition, Deutschland, Rußland —, das nicht auf die ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen des Handelns zu reduzieren ist. Die Analyse dieser politischen Konjunkturlage verknüpfte die aktuellen Tagesfragen mit den sozialstrukturellen Bedingungen der innenpolitischen Szenerie einerseits — „Triple Alliance“ contra sozialliberale Reformkoalition — und einem grundsätzlichen

¹²⁴⁾ FR, PPC, V, S. 497 ff. (7. 5. 1919); Lloyd George schätzte jetzt die äußere Aggressivität eines weißrussischen Regimes höher ein als den Expansionsdrang des „bolschewistischen Imperialismus“.

¹²⁵⁾ Eine weitere Parallele liegt auf der Hand: auch Groener, das Auswärtige Amt u. a. spekulierten auf eine Dezentralisierung Rußlands unter Einschaltung des Nationalitätenprinzips in Verbindung mit engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den „Randstaaten“ und der Protektormacht (England bzw. Deutschland).

¹²⁶⁾ FR, PPC, V, S. 546 (10. 5. 1919); S. 737 (20. 5. 1919).

¹²⁷⁾ Zur Bedeutung und zu den Folgen der Debatte um den 1. 6. 1919 s. vor allem H. J. Nelson, *Land and Power*, London/Toronto 1963, S. 325 ff.

¹²⁸⁾ Jones, *Whitehall Diary*, I, S. 88; Riddell, S. 102; M. I. Cole, ed., *Beatrice Webb's Diaries, 1912—1924*, London 1952, S. 161.

außenpolitischen Orientierungsproblem — d. h. England zwischen Deutschland und Rußland — andererseits.

2. Die Analyse ergab ein Interaktionsschema zwischen den drei Handlungsebenen „Deutschland“, „Rußland“ und „innere Reformpolitik“. Von hieraus bietet sich auch ein Ansatzpunkt für eine vergleichende Betrachtung des englischen mit dem deutschen politischen System; denn mit dem aufgezeigten Motivations- und Wirkungszusammenhang zwischen „social appeasement“, „conciliation“ und „containment“ läßt sich die von E. Kehr und seinen Nachfolgern (Wehler) für die deutsche Politik als beherrschend festgestellte Krisenstrategie mit den Elementen a) Solidarprotektionismus (verschiedener Spielart) gegen die Sozialdemokratie, b) „Englandhaß“ und c) Rußland-Furcht-Komplex vergleichen. Die Aufdeckung einer vergleichbaren Konstellationsfigur ist natürlich noch nicht das Vergleichsverfahren selbst, leistet aber doch eine Identifikation der vergleichbaren Aspekte.

3. Das Beispiel veranschaulicht ferner, daß Konflikte, die dem sozial-ökonomischen Sektor zuzurechnen sind, in Termini der internationalen Politik umdefiniert werden (und umgekehrt). Diese Aufhebung der traditionellen Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik ist uns für die Zeitgeschichte selbstverständlich. Im konkreten Fall wurde festgestellt, daß dieser Vorgang unter der Voraussetzung bestimmter Situationsmerkmale sich phasenweise und -spezifisch wiederholte. Auch diese Beobachtung spricht gegen die Einseitigkeit einer Deutung, die auf die determinierende Wirkung ökonomischer Triebkräfte und gesellschaftlicher Konfliktlinien abhebt. Das Beispiel verdeutlicht die Wichtigkeit der an sich banalen Forderung, das Verhältnis zwischen langfristigen innen- und außenpolitischen Konstellationen und kurzfristigen Konjunkturphasen/Handlungszeiträumen stets neu zu überprüfen, um Kurzschlußurteile über die jeweilige Phase, d. h. die Gefahren einer Tendenzhistorie, zu vermeiden. Die Unentbehrlichkeit einer wechselseitigen Ergänzung von Analysen der handlungsrelevanten Konzeptionen in Entscheidungssituationen und sozialgeschichtlichen Untersuchungen von Prozessen bzw. Ereignisketten liegt auf der Hand.

4. Das konkrete Beispiel der englischen Friedensstrategie nach innen und außen in den ge-

schilderten Phasen vor dem Friedensschluß veranschaulicht, daß die Spannungen und Ungleichgewichtigkeiten im politisch-sozialen System, aber auch in den internationalen Beziehungen in den jeweiligen Phasen unterschiedlich intensiv ausgeprägt waren und/oder entsprechend gedeutet wurden. Lloyd George und seine Ratgeber ‚operationalisierten‘ bestimmte Daten bzw. Informationen über die Realfaktoren „labour“, „Deutschland“ und „Rußland“ für ihr Entscheidungshandeln im November 1918 bzw. März 1919 ersichtlich anders als in den Phasen Januar bzw. Mai 1918. Es ist daher zu fragen, a) ob sie die Gefahr eines Ausbruchs der Krise in der 1. Phase höher einschätzten als in der 2., in der sie sich zutrauen, den inneren Krisenherd zu isolieren, b) ob der ‚objektive‘ Befund einer historischen Analyse mit der subjektiven Beurteilung des Handlungsspielraumes übereinstimmt. Die Herausarbeitung des Interaktionstyps weist also auf die letztlich sozialgeschichtlich zu beantwortende Frage zurück, was es mit der in den Quellen beschworenen Krisensituation auf sich habe.

5. Das Beispiel macht auch deutlich, daß innenpolitische ‚Krisen‘ auf außenpolitische Entscheidungssituationen bestimmend einwirken, die ihrerseits rückwirkend den innenpolitischen Handlungsspielraum ‚krisenhaft‘ zu spitzen oder entschärfen können. Die wechselseitige Kontrolle der Ergebnisse und der Verfahrenswesen der Sozialgeschichte und der politischen Geschichte sollte verhindern, daß entweder die Lagebeurteilung der handelnden Politiker oder gesellschaftspolitische Erklärungsmodelle allein zur Analyse politischen Handelns herangezogen werden.

6. Auf dem Hintergrund der durch den Krieg forcierten Auseinandersetzungen um die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen für die Nachkriegszeit machte die durch den russischen Bolschewismus aktualisierte Revolutionsfurcht einen beherrschenden Grundzustand des Zeitgeschehens 1917/1919 aus. Dieser Zustand erklärt die Zuflucht der Politiker zu manipulatorischen politischen Strategien. Die Mehrdimensionalität des Feindbildes ‚Bolschewismus‘ findet dieser Sachverhalt seinen Ausdruck. Der Bandbreite des Bolschewismus-Begriffs entspricht die Vielzahl und Variabilität der politischen Krisenrezepte zur Auseinandersetzung mit diesem Phänomen. Eine An-

lyse, die sich auf die „sozialen Strukturen und Institutionen, Klassen und Gruppen“ beschränken würde — so unverzichtbar diese für die Beurteilung des Komplexes innere Sicherheit/Friedensschluß/Bolschewismus ist —, wäre unzureichend für die Bestimmung des Spielraums, den gerade die Mehrdeutigkeit des Revolutions-/Bolschewismus-Phänomens in den drei Blickfeldern des englischen Aktionszentrums — „labour“, Deutschland, Rußland — der britischen Politik eröffnete.

7. Die Variabilität — die aufzudecken ein Ziel der konkreten Analyse war — veranschaulicht den Grad der Konzessionsgeneigtheit und

Kompromißfähigkeit des (englischen) Regierungssystems gegenüber den Kräften im Innern, die nicht direkt zu den ‚herrschenden Klassen‘ zählen, sowie gegenüber jenen anderen „großen Mächten“, zu denen wechselseitige Abhängigkeitsverhältnisse unterschiedlichen Ausmaßes — je nach Art und Sektor der Beziehungen sowie den jeweiligen innenpolitischen Gegebenheiten auf der Gegenseite — bestanden. Die Relation zu bestimmen zwischen der Kompromißfähigkeit nach innen und außen und diese Feststellungen mit den Ergebnissen der Analysen anderer politisch-sozialer Systeme zu vergleichen, wäre der nächste Schritt.

Friedrich Schäfer: Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/75, S. 3—20

Der Föderalismus hat in der Bundesrepublik Deutschland eine spezifische Ausprägung erfahren. Die Bundesstaatlichkeit ist neben den Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit einer der tragenden Verfassungsgrundsätze für die Bundesrepublik Deutschland. Die föderative Ordnung ist indes kein statisches, jedem Wandel entzogenes Prinzip; vielmehr stellt sie sich dar als institutioneller Motor für politische Vereinigungsprozesse. Ein Blick in die Geschichte nicht nur Deutschlands, sondern auch vieler anderer Staatengebilde auf der ganzen Welt zeigt das Wirken dieses Prinzips. Ob man die Bundesstaaten USA oder UdSSR, Jugoslawien oder die Schweiz, Indien oder Kanada nennt — überall dient der Föderalismus dazu, unterschiedliche Gruppen und Minderheiten kultureller, sprachlicher, ethnischer, religiöser oder politischer Art sowie Regionen unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft in einen größeren Verband zu integrieren. Auf diese Weise werden die politischen und wirtschaftlichen Vorteile des größeren Staatsgebiets verbunden mit einer relativen Selbständigkeit der zusammengeschlossenen Elemente der föderativen Ordnung.

In der Bundesrepublik Deutschland befindet sich der Föderalismus — wie es seinem Prinzip entspricht — in einem Wandlungsprozeß. Nicht mehr die landsmannschaftlichen Besonderheiten oder das historisch-politische Erbe der früheren Königreiche und Großherzogtümer bilden heute seine Rechtfertigung, diese ist vielmehr in der Ergänzung des demokratischen Prinzips im Sinne der Verteilung politischer Macht zwischen Bund und Ländern, der Vermehrung politischer Beteiligungsebenen für den Bürger und des Schutzes für politische Minderheiten, Alternativen und Oppositionsrollen zu sehen. Die politische Gruppierung, die auf der Bundesebene in der Opposition steht, führt zugleich die Regierungen in einigen Ländern und wird dadurch — zusammen mit ihren Anhängern und Wählern — in die gesamtstaatliche Willensbildung integriert. Bei gemeinsamer Verantwortung aller wesentlichen politischen Kräfte erhöht sich damit gleichzeitig die Chance zum Führungswechsel auf allen Ebenen des Bundesstaates. Außerdem führt dies zu einem steigenden Maß von gegenseitiger Information, Kooperation und gemeinsamer Planung wichtiger staatlicher Aufgaben.

Die Unterschiedlichkeit der Partnerstaaten der Europäischen Gemeinschaft nach Größe, Wirtschaftskraft und Bevölkerung gibt einen Hinweis darauf, daß auch hier allein eine föderative Struktur langfristig die Chance für eine politische Vereinigung wahren kann.

Gustav Schmidt: Wozu noch „politische Geschichte“? Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik am Beispiel der englischen Friedensstrategie 1918/1919

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/75, S. 21—45

Während auf der 30. Versammlung deutscher Historiker und Geschichtslehrer Anfang Oktober 1974 in Braunschweig noch ein „Waffenstillstand“ und ein „Neuer Mut zur Geschichte“ beobachtet werden konnten, bahnte sich eine Kontroverse zwischen Hans-Ulrich Wehler und Andreas Hillgruber über die Stellung von Sozialgeschichte und politischer Geschichte innerhalb der Geschichtswissenschaft an; der Disput erstreckt sich jedoch auch auf politische Standortfragen.

Der Beitrag schildert den gegenwärtigen Stand des Streitgesprächs und versucht gleichzeitig, an einem ausgewählten Beispiel der englischen Geschichte Denkansätze, Erkenntnisinteressen und Untersuchungsmethoden der ‚Politikhistorie‘ darzulegen. Davon ausgehend, daß politisches Handeln ein Aspekt sozialen Handelns ist, sieht er politische Geschichte im Rahmen einer von Max Webers ‚Theorie sozialen Handelns‘ her konzipierten Gesellschaftsgeschichte (Wehler). Auf der anderen Seite soll verdeutlicht werden, daß Interpretationen, die Geschichte als Resultat sozialökonomisch geprägter Interessenkonflikte begreifen, politisches Handeln im engeren Sinn verfehlen würden; dies gilt insbesondere für den in zeitgeschichtlicher Perspektive wichtigen Bereich der Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik.

Anhand des ausgewählten Beispiels wird demonstriert, welchen Handlungsspielraum die innenpolitischen Krisen und die Interessen der übrigen Mächte den (englischen) Akteuren ließen und ob bzw. wie diese versuchten, Bewegungsspielraum für „politisches Handeln“ zu schaffen und zu retten. Konkret geht es um den Nachweis, daß die englische Politik bei der Verfolgung ihrer äußeren Sicherheitsinteressen zugleich auch immer die innenpolitische Situation im eigenen Land und die Verbindungen mit der Szenerie in Deutschland und in Rußland im Auge hatte. Die englische Politik, die sich auf die Wechselbeziehungen zwischen den drei Ereignisebenen „labour“, Deutschland und Rußland einstellte, variierte unter bestimmten Situationsmerkmalen zwischen Phasen der Appeasement-Politik und Phasen der ‚Politik der Stärke‘.

Im Schlußteil werden die Verbindungslinien vom ausgewählten Beispiel zu den im ersten Teil erörterten Streitpunkten zwischen Sozialhistorie und politischer Geschichte gezogen, d. h. generelle Gesichtspunkte formuliert, die das Tätigkeitsfeld und spezifische Fragestellungen der „politischen Geschichte“ umschreiben.