

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Wolfgang Bergsdorf  
Besatzung und politischer  
Wiederaufbau Deutschlands  
Zur Grundlegung  
der Bundesrepublik Deutschland

Uwe Thaysen  
Grenzen der Regierbarkeit  
1974—1979

Fragen zum 30jährigen Bestehen  
der Bundesrepublik Deutschland

ISSN 0479-611 X

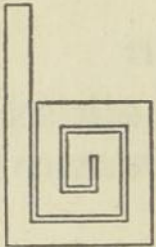
B 20/79  
19. Mai 1979

Wolfgang Bergsdorf, Dr. phil., geb. 1941; Studium der Politischen Wissenschaft, Psychologie und Soziologie in Bonn, Köln und München; Leiter des Büros des Vorsitzenden der CDU.

Veröffentlichungen u. a.: Die Zukunft meistern, Hannover 1968 (zusammen mit Alfons König und Johannes Thomas); Hochschul- und Wissenschaftspolitik im geteilten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/1969; Schulpolitik in beiden Teilen Deutschlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1969; Berufsbildung und Erwachsenenbildung in beiden Teilen Deutschlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/1969; CDU im dritten Jahrzehnt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1971 (mit Leo Baumanns); Intellektuelle und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/1974; Die sanfte Gewalt — Sprache — Denken — Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/1977; Analyse des Redneraustausches SPD—SED 1966, in: Deutschland-Archiv 2/1978; Politik und Sprache, München 1978; Ohnmacht und Anmaßung: Intellektuelle und Politik, in: Die politische Meinung 178/1978; Die Sprache der Diktatur und ihre Wörter, in: Deutschland-Archiv 12/1978.

Uwe Thaysen, Dr. rer. pol., geb. 1940, Professor für politische Wissenschaften an der Hochschule Lüneburg; Chefredakteur der Zeitschrift für Parlamentsfragen.

Veröffentlichungen u. a.: Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972; Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1972<sup>2</sup>; (zus. m. Frank Grube und Gerhard Richter) Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen, Bd. 122 der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976; zahlreiche Beiträge in verschiedenen Publikationen.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 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.

## Besatzung und politischer Wiederaufbau Deutschlands

## Zur Grundlegung der Bundesrepublik Deutschland

## I. Einführung

Der wechselvolle Verlauf ihrer Geschichte hat den Deutschen nicht allzu viele Gedenktage beschert, die Freude und berechtigten Stolz erlauben. Der 30. Geburtstag der Bundesrepublik Deutschland in diesem Jahr ist jedoch ein solcher. In drei Jahrzehnten ist es gelungen, ein Gemeinwesen zu errichten, das mehr Freiheit und mehr Wohlstand bietet, als jeder andere Staat in Deutschland je besaß. Im anderen Teil Deutschlands werden in diesem Jahr Feierlichkeiten zum 30. Gründungstag der DDR verordnet, in deren Rahmen die dort lebenden Deutschen Bekenntnisse zu ihrem „ersten sozialistischen Staat auf deutschem Boden“ abzulegen haben. Die Existenz eines totalitären Regimes in Deutschland, von der Sowjetunion ermöglicht und aufrechterhalten, ist die Folge eines totalen Krieges, der — von einem anderen totalitären Regime entfacht — in einer totalen Niederlage endete. Beide, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, verdanken ihre Existenz einer dramatischen Entwicklung der Geschichte, die Europa geteilt, an den Rand des Weltgeschehens gerückt und zum Objekt der Weltpolitik gemacht hat. Diese qualitative Veränderung der Weltpolitik wurde vom nationalsozialistischen Deutschland und seinem rassistischen Imperialismus zwar nicht bewirkt, wohl aber beschleunigt. Ihr Ergebnis war die Verwirklichung jener Vision einer von neuen, jungen Weltmächten beherrschten Welt, die europäische Staatsmänner und Intellektuelle wie Napoleon, Konstantin Frantz, Saint Beuve, Gioberti und andere während des 19. Jahrhunderts immer wieder entworfen hatten. Die wohl eindruckvollste, weil genaueste Vorwegnahme der neuen Qualität der Weltpolitik unseres Jahrhunderts stammt von Alexis de Tocqueville, der bereits in den dreißiger

Jahren des letzten Jahrhunderts das wichtigste Ergebnis des Zweiten Weltkrieges voraussagte:

„Es gibt heute auf Erden zwei große Völker, die, von verschiedenen Punkten ausgegangen, dem gleichen Ziel zuzustreben scheinen: die Russen und die Angloamerikaner. Beide sind im Verborgenen groß geworden, und wäh-

## INHALT

- I. Einführung
- II. Die Übernahme der Regierungsgewalt
- III. Anfänge des Wiederaufbaus
- IV. Die Struktur der Zonen
- V. Das Wiederaufleben der Parteien
- VI. Die Wende der anglo-amerikanischen Politik
- VII. Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet
- VIII. Von den Frankfurter Dokumenten zum Parlamentarischen Rat

rend die Blicke der Menschen sich anderswohin richteten, sind sie plötzlich in die vorderste Reihe der Nationen getreten, und die Welt hat fast zur gleichen Zeit von ihrer Geburt wie von ihrer Größe erfahren.“<sup>1)</sup>

Nach der Niederringung der nationalsozialistischen Großmacht in Mitteleuropa durch die Kriegsallianz der Westmächte und der Sowjetunion wurde der Trennungsstrich zwischen Freiheit und Knechtschaft gezogen, zuerst in Europa, dann in anderen Teilen der Welt. Der unüberbrückbare Gegensatz zwischen freiheitlicher Demokratie und totalitärer Einparteienherrschaft trat 1945 nicht schlagartig in Erscheinung. Vielmehr durchlebte Europa einen schmerzlichen Prozeß der

Vorabdruck aus dem Buch: „Von Jalta zur Spaltung“, das in Kürze im Verlag Ernst Knoth, Melle, in Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bildungswerk, St. Augustin bei Bonn, erscheint.

<sup>1)</sup> Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1971, S. 478 f.

Spaltung, der zu Beginn durch eine Labilität der Situation gekennzeichnet war und schließlich in die Aufspaltung unseres Kontinents in zwei Lager einmündete. Zunächst schien alles offen zu sein: Hoffnungen auf eine Wiedererrichtung der vor-nationalsozialistischen Ordnung in Europa regten sich nicht nur im niedergeworfenen Deutschland, in dem sich erneut eine neutralistische Grundlinie entwickelte, sondern auch in Frankreich und England, wo man glaubte, an vergangene Größe anknüpfen zu können.

Die Europäer waren jedoch nicht mehr fähig, über das Schicksal ihres Kontinents allein zu bestimmen. Zug um Zug entwickelte sich der Antagonismus der neuen Weltmächte USA und Sowjetunion zum Kalten Krieg; seit dessen Ende tragen die Supermächte ihren Gegensatz mit alten und neuen Mitteln aus.

Grundlegend für das Verständnis der heutigen Weltpolitik sind die Jahre 1945 bis 1948, weil sich in dieser Zeit die Rahmenbedingungen des internationalen Systems herausbildeten, die auch noch heute Gültigkeit haben. Diese Jahre sind aber auch entscheidend für das Verständnis der jüngsten deutschen Geschichte, weil in dieser Zeit die wesentlichen Grundlagen für die Bundesrepublik Deutschland und für die DDR geschaffen wurden. Die in dieser Zeit entstandenen tragenden Strukturelemente und Bewußtseinsorientierungen der Politik der Bundesrepublik, die konstitutiven Elemente ihrer Wirtschaftsordnung sowie die außenpolitischen Zielsetzungen<sup>2)</sup> waren die Ergebnisse eines Prozesses, dessen Zwangsläufigkeit erst später erkannt und verstanden wurde.

Die Geburt der Bundesrepublik Deutschland wie der DDR ist eine Funktion des Ost-West-Konfliktes, der sich in den Jahren nach 1945 entfaltete. Im von der Kriegsallianz besetzten, regierten und aufgeteilten Deutschland der

Jahre 1945—1949 wurde der Ost-West-Konflikt früher und deutlicher erkennbar, hier hatte er früher als anderswo politische Folgen.

Die Überlebensqualitäten der Bundesrepublik können nicht allein erklärt werden mit der relativen Stabilität des neuen internationalen Systems. Vielmehr kristallisierte sich in Deutschland sehr schnell eine Übereinstimmung der Interessen zwischen den westlichen Besatzungsmächten und den in ihren Besatzungsgebieten sich entfaltenden deutschen politischen Kräften heraus. Diese Übereinstimmung beantwortete die 1945 für die Deutschen in den westlichen Besatzungszonen aufgeworfene Gretchenfrage: „Freiheit oder Einheit?“ schließlich eindeutig zugunsten der Freiheit. Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland erlaubte es deren Bürgern, mit Hilfe ihrer Verbündeten und aus eigener Kraft nicht nur ein Wirtschaftswunder, sondern auch ein Freiheitswunder zu verwirklichen, das die Frage nach einer alternativen Lösung bisher nicht ernsthaft aufgeworfen hat. Der Preis für die Freiheit war und ist vorläufig der Verzicht auf die Einheit. Im von der Sowjetunion besetzten Teil Deutschlands vollzog sich ein formal ähnlicher, in seiner Substanz aber gegenläufiger Prozeß der Staatsbildung. Während die westlichen Besatzungsmächte im Laufe der Jahre 1945 bis 1948 immer mehr Entscheidungskompetenzen auf deutsche Stellen zurückverlagerten, höhle die sowjetische Besatzungsmacht die zunächst den Besetzten verliehenen Entscheidungsfreiheiten aus, um sie schließlich nach vollzogener Sowjetisierung vollends aufzuheben.

Die Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland wie der DDR wird so zu einem Lehrstück des unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen freiheitlicher und totalitärer Politik.

## II. Die Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten

Am 7. Mai 1945 wurden im Supreme Headquarters European Forces (SHAEF) Eisenhewers in Reims und am 8. Mai in Berlin-Karls horst im Hauptquartier Schukows die Kapitulationserklärungen des deutschen Oberkommandos entgegengenommen, nachdem Hitler Großadmiral Dönitz zum Chef der „geschäftsfüh-

führenden Reichsregierung“ bestellt und sich am 30. April getötet hatte.

In Europa war der Krieg zu Ende; die Sieger verkündeten und feierten die Niederwerfung Deutschlands. Die bedingungslose Kapitulation überantwortete Deutschland den Allianzpartnern. Mit dem Ende des Krieges wurde auch das öffentliche und wirtschaftliche Leben in Deutschland angehalten und sollte nach den Weisungen und Vereinbarungen der Besatzungsmächte wieder in Gang gebracht werden. Am 23. Mai 1945, nach der

<sup>2)</sup> Vgl. hierzu Hans Peter Schwarz, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), Die Zweite Republik, Stuttgart 1974, S. 27.

Verhaftung der „geschäftsführenden Reichsregierung“, des staatsrechtlich und völkerrechtlich legitimierten obersten Staatsorgans, waren die Reste der Regierungs- und Verwaltungsorganisation vollständig in sich zusammengebrochen.

Die Stunde Null war eingetreten. Das deutsche Volk war außerstande, die Lösungen der vordringlichsten Probleme aus eigener Kraft anzugehen. Die Besatzungsmächte übernahmen die Entscheidungsgewalt und trafen ihren Interessen entsprechend unterschiedliche Entscheidungen für ein Volk, das zunächst um das blanke Überleben kämpfen mußte. Die Beschaffung von Lebensmitteln und Brennstoffen und das notdürftige Bewohnbarmachen der zerstörten Gebäude sowie die provisorische Wiederinstandsetzung der öffentlichen Versorgungseinrichtungen waren die vordringlichsten Aufgaben. Im Juli 1945 konnte der Durchschnittsverbraucher Lebensmittel im Kalorienwert von nur 800—911 pro Tag beziehen<sup>3)</sup>. Der normale Bedarf liegt bei 2 500 kcal pro Tag.

Die Besatzungstruppen waren bei ihrem Einzug in Deutschland erstaunt und erschrocken über den Zustand des zerstörten Landes. General Clay, der spätere Militärgouverneur, notierte seine ersten Eindrücke: „Die Vergeltung geht... viel weiter, als man sich das zu Hause vorstellt... Unsere Flugzeuge und unsere Artillerie... haben den Krieg bis in die Wohnungen der Deutschen getragen.“<sup>4)</sup>

Auch der neue US-Präsident Truman schildert in seinen Erinnerungen die Eindrücke, die ihn erschütterten, als er durch das zerstörte Berlin nach Potsdam fuhr, vorbei an „einer langen, endlos langen Prozession von alten Männern, Frauen und Kindern, die ziellos durch die Straßen irrten und alles, was sie noch besaßen, mit sich trugen, vor sich herschoben oder hinter sich herzogen“<sup>5)</sup>.

Der Militärgouverneur für Hessen beschreibt, wie „die Amerikaner in große und kleine Städte kamen, in denen es totenstill war, die nach Tod und Zerstörung rochen. Sie kamen in Dörfer, wo vor jeder Tür eine weiße Fahne hing und wo man die Gesichter hinter den verbarrikierten Fenstern ahnen, aber nicht sehen konnte.“<sup>6)</sup>

<sup>3)</sup> Peter Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Siegburg 1973, S. 25.

<sup>4)</sup> Zit. nach Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945—1949, Frankfurt a. M. 1971, S. 22.

<sup>5)</sup> Harry S. Truman, Years of Decisions, Garden City 1955, S. 341.

<sup>6)</sup> Zit. nach Gimbel, a. a. O., S. 22.

Der Chef der provisorischen Regierung Frankreichs, General Charles de Gaulle, berichtet in seinen Erinnerungen von den Eindrücken, die sich ihm im Mai 1945 bei einer Inspektionsreise in Süddeutschland aufdrängten: „Das Gesicht, das Deutschland jetzt darbietet, war in jedem Fall beklagenswert. Bei der Betrachtung der in Schutthaufen verwandelten Städte, bei der Durchfahrt durch zerstörte Dörfer, bei der Entgegennahme von Bittschriften verzweifelter Bürgermeister, beim Anblick der Bevölkerung, bei der die männlichen Erwachsenen fast völlig fehlten, preßte sich mir, dem Europäer, das Herz zusammen. Aber ich erkannte auch, daß eine Sintflut solchen Ausmaßes die Psychologie der Deutschen tief verändern würde.“<sup>7)</sup>

Der stellvertretende Vorsitzende des Rates der Volkskommissare der Sowjetunion, A. I. Mikojan, informierte sich im Mai 1945 in Berlin über die Lebensmittelversorgung: „In Briefen und Meldungen berichten Soldaten und Offiziere der Roten Armee, daß die Bevölkerung in zerstörten Häusern, in Kellern und Luftschutzbunkern wohnt, ohne Licht, Wasser, Kanalisation, über keinerlei Lebensmittelvorräte verfügt und hungert. Überall erbetteln Frauen, Kinder und Greise von Rotarmisten Brot, sammeln sich in großen Scharen vor den Feldküchen und Kantinen der Armee.“<sup>8)</sup>

Der Vorsitzende des Rates der Volkskommissare der Sowjetunion, J. W. Stalin, ließ von der Roten Armee Plakate anschlagen, die als „Grundlinie der sowjetischen Politik gegenüber Deutschland“ ankündeten: „Die Hitler kommen und gehen, aber das deutsche Volk, der deutsche Staat, bleibt.“ In seiner Siegesrede am 9. Mai 1945 erklärte er: „Die deutschen Truppen kapitulierte. Die Sowjetunion feiert den Sieg, wenn sie sich auch nicht anschickt, Deutschland zu zerstückeln oder zu vernichten.“<sup>9)</sup>

Der Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte, General Dwight D. Eisenhower, ließ Plakate ankleben, auf denen er als Leitlinie der alliierten Politik herausstellte: „Wir kommen als siegreiches Heer, jedoch nicht als Unterdrücker.“

In den ersten Wochen und Monaten der Besatzung versuchten die Besatzungsmächte mit

<sup>7)</sup> Charles de Gaulle, Memoiren, 1942—1976, zit. nach: Die Einheit und der Ruf, Düsseldorf 1961, S. 484.

<sup>8)</sup> Zit. nach Walter Ulbricht, Zur Geschichte der neuesten Zeit, Berlin (Ost) 1955, S. 65.

<sup>9)</sup> Josef Stalin, Über den Großen Vaterländischen Krieg der Sowjetunion, Moskau 1946, S. 211.

unterschiedlichen Zielsetzungen und Methoden, das öffentliche Leben auf unterer Ebene wieder in Gang zu bringen. Sie ernannten Bürgermeister und Magistrate und ließen sich bei ihrer Personalpolitik von mitgebrachten „weißen Listen“ und — wie die Amerikaner — durch Empfehlung von Amtsinhabern der Kirchen, deren Hierarchie und Autorität unverletzt war, oder — wie die Russen — von Hinweisen der rasch gebildeten Antifa-Komitees leiten. Gemeinsam war ihnen das Ziel, alle nationalsozialistischen Amtsträger aus ihren Funktionen zu entfernen.

Es zeigte sich sehr bald, daß die während des Krieges nicht erzielte Übereinstimmung der Alliierten über die Behandlung Deutschlands ein schweres Hindernis für die Bewältigung der dringendsten Probleme war. Vor allem Angehörige der angelsächsischen Besatzungstruppen stellten in ihren Lageberichten eine katastrophale Verschlechterung der materiellen Situation in Deutschland heraus, falls es nicht bald gelänge, ein Aufbauprogramm für Deutschland zu entwickeln. Auch auf strategischem Gebiet erwies sich die mangelnde Übereinstimmung als unselige Hypothek. Die Eroberung und Besetzung Berlins wurde den Sowjets überlassen, die sofort nach ihrem Einmarsch mit Hilfe der Gruppe Ulbricht und anderer in Moskau geschulter kommunistischer Emigrantengruppen<sup>10)</sup> von der Reichshauptstadt und anderen Zentren aus Einfluß auf die Wiederbelebung des öffentlichen Lebens in ganz Deutschland nahmen. Währenddessen waren die amerikanischen Truppen bis nach Thüringen, Brandenburg und Sachsen vormarschiert, also bis weit in das vorgesehene sowjetische Besatzungsgebiet, ohne daß Zufahrtswege nach Berlin festgelegt waren.

General Eisenhower hatte als Chef des SHAEF in seiner Proklamation Nr. 1 an die deutsche Bevölkerung bekanntgegeben, daß alle legislative, exekutive und judikative Gewalt in dem von ihm besetzten Gebiet an ihn übergegangen sei und er sie an die Militärregierung zur Ausübung delegiert habe. Schukow gab als Oberbefehlshaber der Roten Armee eine ähnliche Erklärung heraus.

Am 5. Juni 1945 traten die Oberbefehlshaber der drei Besatzungsmächte und Chefs der Zonalen Militärregierungen in Berlin zusammen und veröffentlichten drei wichtige Erklärungen. In der Feststellung Nr. 1: „In Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der Regierungsgewalt hinsichtlich

Deutschlands“<sup>11)</sup> übernahmen die vier Oberbefehlshaber mit ähnlichen Formulierungen wie in der ersten Fassung des von der EAC (European Advisory Commission) ausgearbeiteten Entwurfs der deutschen Kapitulationsurkunde alle Gewalt in Deutschland und gaben ihre ersten Forderungen, vorwiegend militärischer Art, bekannt. In der Feststellung Nr. 2<sup>12)</sup> wurde das Kontrollverfahren für Deutschland und in der Feststellung Nr. 3<sup>13)</sup> die Aufteilung in Besatzungszonen veröffentlicht. Der Kontrollrat konnte jedoch noch nicht tätig werden, weil die Sowjetunion den Rückzug der amerikanischen Truppen auf die vereinbarte Demarkationslinie zwischen der sowjetischen Zone und den westlichen Zonen Deutschlands zur Voraussetzung für den Einzug der westlichen Streitkräfte in Berlin machte. Nachdem als Rückzugstermin der 1. Juli festgesetzt worden war, marschierten die westlichen Truppen in Berlin ein und übernahmen ihre Sektoren.

Die Amerikaner ließen am 14. Juli, dem Vorabend des ersten Nachkriegstreffens der „Großen Drei“ in Potsdam, gegen den Willen der Engländer das SHAEF aus koalitionspolitischen Gründen auflösen, weil sie die Befürchtungen der Sowjets über eine gegen sie gerichtete britisch-amerikanische Allianz zerstreuen wollten.

Unter diesen Vorzeichen traten am 17. Juli 1945 in Potsdam die Regierungschefs der Sowjetunion, Englands und der Vereinigten Staaten zur „Berliner Konferenz“ zusammen, auf der über das Schicksal und die Behandlung Deutschlands entschieden werden sollte. Nun endlich konnten die „Großen Drei“ darüber beraten, welche Maßnahmen im einzelnen erforderlich seien. Wenn man sich auch über die Verwirklichung des primären Kriegszieles — Aufbau eines funktionierenden Sicherheitssystems — nicht einigen konnte, so wurde dennoch Übereinstimmung über die Errichtung eines Rats der Außenminister der Sowjetunion, Großbritanniens, Frankreichs, Chinas und der Vereinigten Staaten erzielt, der als erstes in regelmäßigen Zusammenkünften Friedensverträge für die besiegten Länder ausarbeiten sollte<sup>14)</sup>.

Auch gegenüber Deutschland als Ganzem konnte eine gewisse Übereinkunft erreicht werden. In den „politischen und wirtschaftlichen Grundsätzen, deren man sich bei der

<sup>11)</sup> Abgedruckt in: Ernst Deuerlein, Potsdam 1945, München 1963, S. 47 ff.

<sup>12)</sup> Ebenda, S. 55.

<sup>13)</sup> Ebenda, S. 57.

<sup>14)</sup> Ebenda, S. 352.

<sup>10)</sup> Vgl. Wolfgang Leonhard, Die Revolution entläßt ihre Kinder, Köln 1955, S. 33.

Behandlung Deutschlands in der Anfangsperiode der Kontrolle bedienen muß" <sup>15)</sup>), stellen die „Großen Drei“ nochmals fest, daß die oberste Regierungsgewalt in Deutschland an die vier Oberbefehlshaber übergegangen sei, die entsprechend den Anweisungen ihrer Regierungen von diesen in ihrer jeweiligen Zone und gemeinsam im Kontrollrat bei allen Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen ausgeübt werde. Die Behandlung der Bevölkerung solle in jeder Besatzungszone möglichst einheitlich sein. Als politische Ziele der Besetzung wurde ein Maßnahmenkatalog bekanntgegeben, in dem wiederum die destruktiven Maßnahmen überragten, wie z. B. völlige Abrüstung und Entnazifizierung, Entmilitarisierung und Bestrafung der Kriegsverbrecher sowie Überzeugung des deutschen Volkes, daß es das augenblickliche Chaos selbst verschuldet habe. Darüber hinaus setzten es sich jedoch die Besatzungsmächte zum Ziel, das politische Leben auf demokratischer Grundlage umzugestalten und Deutschland auf eine friedvolle Mitarbeit am internationalen Leben vorzubereiten.

Zu diesem Zwecke sollte die Verwaltung Deutschlands auf eine Dezentralisierung der politischen Struktur und Entwicklung der örtlichen Selbstverwaltung hin ausgerichtet werden. Deshalb sollte die lokale Selbstverwaltung wiederhergestellt und die Zulassung demokratischer Parteien und Gewerkschaften sowie die Errichtung von Zentralverwaltungen gestattet werden. Unter den wirtschaftlichen Maßnahmen dominierten ebenfalls die negativen wie Dekartellisierung, Beschränkung der Industrie, Vernichtung des Rüstungspotentials und Verpflichtung zu umfangreichen Reparationen. Allerdings wurde auch hier, und zwar noch stärker als in den „Politischen Grundsätzen“, die Absicht betont, Deutschland wirtschaftlich als Einheit zu betrachten und als erstes gemeinsame Richtlinien für die wichtigsten Wirtschaftszweige aufzustellen. Zur Einführung und Unterstützung einer durch die Besatzungsziele begrenzten Kontrolle des deutschen Wirtschaftslebens durch den Kontrollrat sollte — wie nochmals betont wurde — ein Verwaltungsapparat für ganz Deutschland geschaffen werden.

Die Potsdamer Vereinbarungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß es der Kriegsalianz auf der Berliner Konferenz nicht gelungen ist, sich über eine gemeinsame Besatzungspolitik zu einigen. Die mangelnde Präzision der politischen und wirtschaftlichen

Maßnahmenkataloge und das Aufschieben grundsätzlicher Entscheidungen — besonders territorialer Art — bis zur Friedenskonferenz verschleierte noch die unterschiedlichen Positionen in den Vorstellungen der östlichen und der westlichen Allianzpartner. Aber die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Potsdamer Vereinbarungen bzw. ihre unterschiedlichen Interpretationen legten die unvereinbaren Standpunkte immer deutlicher dar. Den ersten Anhaltspunkt lieferte schon auf der Potsdamer Konferenz die von Polen mit sowjetischer Unterstützung vollzogene verwaltschaftsmäßige Abtrennung der Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie einschließlich Stettins von der sowjetischen Besatzungszone, von der die westlichen Alliierten überrascht wurden. Wenn darüber auch schon auf den vorangegangenen Drei-Mächte-Konferenzen diskutiert worden war, so sollte dennoch eine endgültige Regelung dem Friedensvertrag vorbehalten werden.

Am 30. August gab der Kontrollrat in der Proklamation Nr. 1 seine Konstituierung bekannt und veröffentlichte am 20. September 1945 in einer weiteren Proklamation „die zusätzlich an Deutschland gestellten Forderungen“, die im wesentlichen aus den politischen Grundsätzen der Potsdamer Vier-Mächte-Erklärung bestanden. In der Folgezeit verkündete der Kontrollrat bis zu seiner endgültigen Beschlußfähigkeit 1948 nahezu 100 Gesetze, Befehle und Direktiven, die zum großen Teil die Aufhebung von Gesetzen und Vorschriften aus der NS-Zeit sowie Entnazifizierung und Entmilitarisierung zum Inhalt hatten. Darüber hinaus gelang es, auch über eine Reihe von unpolitischen Gegenständen wie Volkszählung, Merkmale der Fischereiboote und einheitliche Uhrzeit Übereinstimmung zu erzielen und durch Verfügungen eine zoneneinheitliche Regelung zu erreichen. Das Gesetz über die Auflösung des Staates Preußen vom 25. Februar 1947 ist der vielleicht politisch bedeutungsvollste Beschluß des Kontrollrats, obwohl er nur eine nachträgliche Billigung der Neueinteilung Preußens in die sowjetische und die britische Zone war, nachdem Ostpreußen und die anderen Landesteile nach der Potsdamer Konferenz unter polnische bzw. sowjetische Verwaltung gestellt worden waren. In Potsdam hatten die westlichen Mächte die Abtrennung von Königsberg und der nördlichen Hälfte Ostpreußens und ihre Einverleibung in die Sowjetunion ebenso hingenommen wie die Übergabe des restlichen Ostpreußens an die polnische Verwaltung. Wenn diese Gebietsabtrennungen auch einer endgültigen Rege-

<sup>15)</sup> Ebenda, S. 354 ff.

lung auf einer Friedenskonferenz vorbehalten bleiben sollten, so einigten sich die Großen Drei dennoch in Potsdam auf die Ausweisung der Deutschen aus Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei, die in „ordnungsmäßiger und humaner Weise“ durchgeführt werden sollte. Damit wurde die größte Völkerwande-

rung der Geschichte in Gang gesetzt. Mehr als zwölf Millionen Menschen mußten ihre Heimat verlassen und strömten in die vier Besatzungszonen. Durch Flucht und Vertreibung verloren mehr als zwei Millionen Menschen ihr Leben, darunter 1,5 Millionen Vertriebene aus Ostdeutschland.

### III. Anfänge des Wiederaufbaus

Die Arbeit des Kontrollrates kam nur zögernd in Gang. Die provisorische Regierung Frankreichs hatte den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz, zu der sie nicht eingeladen war, nicht zugestimmt und fühlte sich nicht an sie gebunden. Frankreich hatte zwar auch Sitz und Stimme in dem Kontrollorgan der Alliierten für Deutschland und eine Besatzungszone erhalten, aber auf Anweisung seiner Regierung verzögerte der französische Vertreter im Kontrollrat zunächst eine Beschlußfassung. Dies hatte zur Folge, daß den Zonenoberbefehlshabern in ihren Besatzungszonen fast völlige Entscheidungsfreiheit in allen Angelegenheiten zufiel, die das öffentliche Leben betrafen.

Gemäß den Potsdamer Vereinbarungen begannen alle Militärregierungen mit der Entnazifizierung — der für die Alliierten wichtigsten Frage —, für deren Lösung die Amerikaner ein ausgearbeitetes Schema mitbrachten. Die ersten freien Regungen des deutschen politischen Lebens wurden im Keim erstickt. Die politische Vergangenheit jedes erwachsenen Deutschen wurde in Fragebogen nach mit „ja“ oder „nein“ zu beantwortenden Fragen erfaßt<sup>16)</sup>.

Während die Entnazifizierung in der amerikanischen Besatzungszone von den Spruchkammern mit großer Energie umfassend durchgeführt wurde und die Deutschen in den britischen und französischen Besatzungszonen ebenfalls diese Prozedur der politischen Gewissenerforschung über sich ergehen lassen mußten, wurde sie in der sowjetischen Zone zum „Instrument der sozialen Umschichtung“<sup>17)</sup>, durch das politisch mißliebige Personen, die zu einer Gefahr der zu errichtenden „demokratischen“ Ordnung werden konnten, aus dem öffentlichen Leben ausgeschaltet wurden.

Unter „Entnazifizierung“ verstanden die Besatzungsmächte die völlige Ausrottung des

Nationalsozialismus. Diese wollten sie erreichen durch die Auflösung aller NS-Organisationen, durch die Beschlagnahmung ihrer Vermögen und mit der Säuberung des öffentlichen Lebens durch die Entfernung aller Belasteten. Als „belastet“ sollte jeder gelten, der sich in der NS-Zeit schuldig gemacht oder aktiv mit dem Regime sympathisiert hatte. Eine nominelle Mitgliedschaft in der NSDAP oder einer ihrer Organisationen sollte nach Meinung der Alliierten allein nicht ausreichen, um eine Person als belastet einzustufen.

In der Kontrollratsdirektive Nr. 24 vom 12. Januar 1946 wurden 99 Kategorien von „Nationalsozialisten, Militaristen und höheren Beamten bis zu Bürgermeistern und Landräten“ aufgeführt. Sie alle waren in Anklagezustand versetzt. Entgegen der deutschen Rechtstradition galt eine Schuldvermutung, von der sich die Betroffenen zu entlasten hatten, zunächst gegenüber der Militärverwaltung, später gegenüber deutschen Spruchkammern, die von den Besatzungsbehörden kontrolliert wurden<sup>18)</sup>. Bis zum Urteil bestand für alle Betroffenen Berufsverbot; sie durften lediglich „gewöhnlicher“ Arbeit nachgehen. Das Urteil lautete entweder „entlastet“ oder „minder belastet“ oder „belastet“ oder „schwer belastet“. Die Sühnemaßnahmen reichten bei belasteten Beamten von der Wiedereinstellung auf Bewährung bis zur Entlassung ohne Pension.

Die personelle Entnazifizierung sollte Sühne bedeuten, Sicherheit gegen ein Wiederaufleben des Nationalsozialismus schaffen und die Grundlage für eine vollständige Erneuerung der Gesellschaft bilden. Vor allem die Amerikaner sahen in der Erneuerung der deutschen Gesellschaft auf demokratischer Grundlage eine, wenn nicht die wichtigste Maßnahme zur Ausschaltung der deutschen Kriegsgefahr. Die Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus durch Entnazifizierung wurde

<sup>16)</sup> Wilhelm Cornides, Die Weltmächte und Deutschland, Stuttgart 1957, S. 99.

<sup>17)</sup> Ebenda.

<sup>18)</sup> Theodor Eschenburg, Der bürokratische Rückhalt, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 66.



institutionell geführt. Die große Masse seiner Anhänger zog sich unter dem Eindruck der vernichtenden Niederlage in das Privatleben zurück<sup>19)</sup>. Die Entnazifizierung stieß auf den Widerstand der sich entfaltenden politischen Parteien, sie geriet auch bald in einen Gegensatz zu den personellen Bedürfnissen des administrativen Wiederaufbaus, bei dem die Alliierten nicht auf den Sachverstand einer so großen Gruppe von Fachleuten vollständig verzichten konnten. Für das Scheitern der dekretierten Säuberung sorgte auch die unterschiedliche Entnazifizierungspraxis.

Der radikalen Entnazifizierung in der US-Zone stand in der SBZ die politische Entnazifizierung gegenüber. Dort konnte eine NS-Belastung durch eine antifaschistische Aktivität wettgemacht werden. Die neue Überzeugung wusch ihre Träger von alten Fehlern bald sauber. In der französischen Zone wurde das Entnazifizierungsprogramm von dem Interesse der Besatzungsbehörden an einer möglichst leistungsfähigen Verwaltung überlagert. Die Franzosen stellten sogar ehemalige Nationalsozialisten wegen ihrer besonderen Gefügigkeit in den öffentlichen Dienst ein und schlossen mit einigen Belasteten „Werkverträge“ ab<sup>20)</sup>.

Das „Entnazifizierungsgefälle“ führte dazu, daß die Betroffenen in die für sie jeweils günstigste Zone drängten. Mit zunehmendem Abstand von der Stunde Null wurden die von der Verwaltung zu lösenden Aufgaben der Nahrungsmittel- und Brennstoffversorgung und der Wiedereingangssetzung von Industrie und Verwaltung dringlicher — und die Entnazifizierungsprogramme verloren an Bedeutung. Auf der Strecke blieb eine Entnazifizierungspolitik, die auch als Tragikomödie der Irrungen angesehen werden muß. Zum Beispiel fielen die traditionellen Oberammergauer Passionsfestspiele aus, weil allein der Judas-Darsteller als unbelastet galt. Während dies nur als historische Marginalie interessant ist, wiegt schwerer, daß die Militärbehörden und später die Spruchkammern durch die Flut der Verfahren derartig überlastet wurden, daß viele Hauptschuldige mit falschem Namen und falschen Papieren in der Masse entwurzelter Deutscher untertauchen konnten. Andererseits gab es eine große Zahl von Unschuldigen, die aufgrund von Denunziation, falschen Anschuldigungen oder grotesken Irrtümern von den Behörden monatelang in Haft gehalten wurden. Die „Germanisierung der

Entnazifizierung“ mit der Errichtung von nur deutschen Spruchkammern war der resignierende Versuch der Besatzungsmächte, den Schwarzen Peter für die gescheiterte Aktion den Deutschen zuzuschieben.

In den Potsdamer Vereinbarungen hatten sich die Partner der Kriegsallianz geeinigt, beim Aufbau des öffentlichen Lebens in Deutschland phasenweise vorzugehen: Zuerst sollten die Deutschen in der lokalen Selbstverwaltung ihre demokratischen Kräfte und Fähigkeiten entfalten und beweisen, erst danach sollten Parteien für ganz Deutschland zugelassen werden. Dies blieb jedoch Theorie. Die unterschiedlichen Zielvorstellungen der Alliierten machten diese Pläne zunichte. Schon vor der Potsdamer Konferenz wurden die westlichen Alliierten durch den Befehl Nr. 2 der sowjetischen Militärbehörde überrascht, in dem die Sowjets Phase 2 (Zulassung von antifaschistischen Parteien) in ihrer Zone vorwegnahmen.

Fünf Tage nach der Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland durch die Sieger, am 10. Juni 1945, ließ die sowjetische Militärregierung Parteien und Gewerkschaften zu. Schon einen Tag später entstand als erste Partei die KPD<sup>21)</sup> in Berlin, gefolgt von der SPD<sup>22)</sup> und von der CDU<sup>23)</sup> am 26. Juni. Während die westlichen Militärregierungen noch zögerten, Parteien zuzulassen, wurden in der Sowjetischen Besatzungszone die ersten Voraussetzungen für eine „Volksdemokratie“ schon sehr früh geschaffen; sie brachten der von den Sowjets geförderten KPD Vorteile bei ihren Bemühungen um eine Einflußnahme auf ganz Deutschland. Erst am 2. September 1945 wurden in der amerikanischen und britischen Zone und am 13. Dezember 1945 in der französischen Zone demokratische Parteien offiziell zugelassen<sup>24)</sup>.

Dennoch hatte es zunächst den Anschein, als ob die Entfaltung der deutschen Selbstverwaltung von der untersten Stufe aus in allen Zonen einheitlich betrieben würde. Um nazistische Komponenten, etwa das Führerprinzip, in der kommunalen Selbstverwaltung

<sup>21)</sup> Leonhard, a. a. O., S. 340 ff.

<sup>22)</sup> Erich W. Gniffke, Jahre mit Ulbricht, Köln 1966, S. 29.

<sup>23)</sup> Peter Molt, Anfänge der christlich-demokratischen Bewegung in Deutschland 1945/46, in: Manfred Hättich u. a., Politische Bewegungen in Deutschland, Bonn 1964, S. 116 f.

<sup>24)</sup> Hans Schütze, Volksdemokratien in Mitteldeutschland, Hannover 1960, S. 12, sowie für die britische Zone: Helmuth Pütz, Konrad Adenauer und die CDU in der britischen Zone, Bonn 1975, S. 33 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die deutsche Diktatur, Köln/Berlin 1970, S. 509.

<sup>20)</sup> Eschenburg, a. a. O., S. 69.

auszuschalten, wurde in allen Zonen die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) von 1935 geändert oder durch eine neue Ordnung ersetzt, in der das Prinzip der gemeinschaftlichen Verantwortung betont wurde. Das gleiche geschah mit den Kreisordnungen. In allen Zonen wurden im Laufe des Jahres 1946 erstmalig seit 1933 repräsentative Gemeinde- und Kreisvertretungen in freien Wahlen gebildet. Sie wurden mit der Leitung der Gemeinde- und Kreisverwaltungen betraut; die von den Besatzungsbehörden eingesetzten Leiter wurden abgelöst oder bestätigt. Die neu gewählten Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Landesvertretungen bestellten Bürgermeister, Landräte und Landesregierungen, die von den entsprechenden Stellen der Militärregierungen kontrolliert wurden oder an die Order der von den Militärregierungen eingesetzten Landes-, Provinzial- oder Zonenbehörden gebunden waren.

Die neuerrichteten örtlichen Selbstverwaltungen erfüllten die ihnen zugedachte Aufgabe als „Kindergarten der Demokratie“ nur zum Teil. Die materiellen Probleme, wie Trümmerbeseitigung, Ernährung und Unterkunft, waren so gewaltig, daß sie nur durch Improvisation bewältigt werden konnten. Auch war die Erschütterung über den Zusammenbruch viel zu tief, als daß eine vorläufige Selbstbescheidung der Deutschen auf die politischen Probleme der Gemeinde überhaupt eine Beschäftigung mit anderen politischen Problemen zuließ. „Es waren die großen grundsätzlichen Fragen, die sich in den Vordergrund drängten: das Problem der Kollektivschuld, der Bestrafung der Kriegsverbrecher, Deutschlands Stellung zwischen Ost und West und die Prinzipien der neuen Sozial- und Wirtschaftsordnung. Die Wucht dieser Probleme, die Beschränkung aller Betätigungsmöglichkeiten auf kleinstem Raum und das Fehlen einer gemeinsamen Deutschlandpolitik der Besatzungsmächte schufen einen latenten Spannungszustand der ohnmächtigen und lustlosen Ungeduld, die das deutsche politische Denken dieser Periode beherrschte.“<sup>25)</sup>

Die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen sowie das Potsdamer Postulat einer Dezentralisierung — als Ersatz für die ursprünglich beabsichtigte Entmachtung Deutschlands durch dessen Zersplitterung — hatten eine Maßnahme der Militärregierungen aller Zonen zur Folge: die Wiederbelebung und Neuerrichtung der Länder. Die britische Besatzungszone, die sich aus vier Län-

dern, vier Provinzen und zwei Freistädten<sup>26)</sup> zusammensetzte, wurde in den ersten 18 Monaten der Besatzung umstrukturiert und bestand im Januar 1947 aus den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (einem neuen Land, das die Gebiete Lippe und Westfalen sowie die Regierungsbezirke Aachen, Düsseldorf und Köln zusammenfaßte) sowie Hamburg und Bremen.

Am schnellsten wurde die Neugliederung der amerikanischen Besatzungszone durchgeführt, wobei die Militärregierung starke eigenstaatliche Traditionen ausnutzen konnte. Schon am 19. September 1945 wurden drei Länder geschaffen: Hessen, Württemberg-Baden, Bayern, wobei nur in (Groß-)Hessen keine landeseigene Tradition und ehemalige Landeszentralverwaltung vorgefunden wurde. Die „künstliche“ Gestalt Hessens war durch die nachträgliche Grenzziehung zwischen der amerikanischen und französischen Besatzungszone bedingt.

Die französische Zone bestand aus einer Reihe von Gebietsfetzen, die ihr das Stigma des Artifizialen gaben. Bis zum Sommer 1946 gliederte die französische Militärregierung ihre Zone in vier verfassungsrechtliche Einheiten, deren Staatenbildung ungleich schwerer war als in der britischen und amerikanischen Besatzungszone. Die französische Zone bestand jetzt aus den drei Ländern Württemberg-Hohenzollern, Baden und Rheinland-Pfalz sowie dem Sondergebiet Saarland, das später in das französische Zoll- und Währungsgebiet einbezogen wurde<sup>27)</sup>.

Die sowjetische Zone setzte sich seit Herbst 1945 aus den fünf formell zunächst weitgehend selbständigen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg und Thüringen zusammen. Die Neugliederung konnte sich auch dort auf vorhandene Traditionen ehemaliger Länder und Provinzen stützen. Es wurden nur kleinere Änderungen der früheren Verwaltungsgrenzen durchgeführt.

Neben der Zulassung von politischen Parteien, dem Wiederaufbau einer Verwaltung von unten her, die dem Repräsentationsprinzip entspricht, der verwaltungsmäßigen Neugliederung des deutschen Territoriums in Länder,

<sup>26)</sup> Länder: Braunschweig, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe und Oldenburg, Provinzen: Hannover, Nord. Rheinprovinz, Schleswig-Holstein und Westfalen sowie die Freistädte Hamburg und Bremen. Bremen wurde erst später der amerikanischen Zone eingegliedert.

<sup>27)</sup> Abkommen vom 3. Januar 1948 zwischen dem Saarland und Frankreich. Vgl. hierzu auch Heinrich Schneider, Das Wunder an der Saar, Stuttgart 1974, S. 21 ff.

<sup>25)</sup> Cornides, a. a. O., S. 102.

der Durchführung von Landtagswahlen und der Bestätigung der Länderverfassungen durch Volksentscheide, die im Laufe der Jahre 1946/47 in allen Zonen durchgeführt wurden, gab es keine wesentlichen Gemeinsamkeiten der Besatzungspolitik in den vier Zonen. Geplant war — den Potsdamer Vereinbarungen entsprechend — die Errichtung von Zentralverwaltungen mit gesamtdeutschen Kompetenzen; diese fiel jedoch dem französischen Veto zum Opfer. Frankreich hatte schon kurz nach der Potsdamer Konferenz in einer Reihe von Noten Bedenken gegen die in den „Politischen Richtlinien“ geplanten Maßnahmen der Militärregierungen geäußert<sup>28)</sup>. Der Londoner Tagung des Rats der Außenminister im September 1945 lag ein Memorandum<sup>29)</sup> vor, in dem sich die französische Regierung gegen die Errichtung von Zentralverwaltungen aussprach, die die „deutschen Einheitsbestrebungen neu beleben und die Rückkehr zu einer Form des zentralisierten deutschen Staates“ begünstigen könnten.

Grundbestandteil der französischen Nachkriegspolitik war die Absicherung der französischen Ostgrenzen, die Frankreich nur dann als gewährleistet betrachtete, wenn das rheinisch-westfälische Gebiet von Deutschland abgetrennt und unter französische oder zumindest internationale Kontrolle gestellt würde. Bevor diese territorialen Probleme auf der Friedenskonferenz nicht behandelt und gelöst wären, könne der Wiedererrichtung einer deutschen Zentralgewalt in Form von Zentralverwaltungen kein französisches Placet gegeben werden.

Der französische Außenminister Bidault skizzierte in seiner Rede vom 17. Januar 1946 die französische Deutschlandpolitik, deren Bestandteile — im Gegensatz zu den Praktiken der Sowjetunion in Ostdeutschland — nicht machtpolitische, sondern sicherheitspolitische Überlegungen wären: „Frankreich kann nicht zugeben, daß eine deutsche zentrale Macht aufkommt und unmittelbar vor seinen Toren herrscht, wenn nicht im Osten ein zusätzlicher wesentlicher Sicherheitsstreifen geschaffen wurde. Deshalb verlangt die französische Regierung, daß die deutschen Grenzen im Westen festgelegt werden, wenn eine deutsche Zentralverwaltung geschaffen wird.“<sup>30)</sup>

<sup>28)</sup> Die Noten sind veröffentlicht in Cornides/Volle, a. a. O., S. 255 ff.

<sup>29)</sup> Veröffentlicht ebenda, S. 257.

<sup>30)</sup> Cornides, a. a. O., S. 88 f.; vgl. hierzu auch Gerhard Kiersch, Die französische Deutschlandpolitik 1945—1949, in: Claus Scharf und Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands, Wiesbaden 1977, S. 65 ff.

Anders als Frankreich war die Sowjetunion zunächst an zentralen Einrichtungen stark interessiert, weil sie sich davon eine Realisierung des in Potsdam beschlossenen Grundsatzes der Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit versprach, die nach ihrer Meinung eine schnelle und vollständige Abwicklung der deutschen Reparationsverpflichtungen ermöglicht hätte.

Bereits im von der Jalta-Konferenz eingesetzten Teilausschuß hatte der sowjetische Vertreter einen Kurswechsel der Sowjetunion in der Aufteilung Deutschlands signalisiert. Er bezeichnete die Teilung Deutschlands mehrfach als „nicht-obligatorischen Plan“, sondern nur als „Möglichkeit, Deutschland unter Druck zu setzen“. Die Sowjetunion sei sich noch nicht darüber im klaren, ob eine Teilung Deutschlands wünschenswert sei.

So wird verständlich, daß sich die Sowjetunion von der Errichtung zentraler deutscher Stellen, die unter sowjetischen bzw. sowjetfreundlichen Einfluß gebracht werden sollten, größere Realisierungsmöglichkeiten der maximalen Variante ihrer Deutschlandpolitik versprach: die Einbeziehung Gesamtdeutschlands in die sowjetische Einflußsphäre. Entsprechend der minimalen Variante sollte zumindest die sowjetische Zone zu einer starken Machtposition ausgebaut werden, aus der heraus im geeigneten Augenblick der Vorstoß nach Westdeutschland unternommen werden konnte. Diese Hoffnungen der Sowjetregierung stützten sich auf die sowjetische Einschätzung der innenpolitischen Situation in den Vereinigten Staaten. Stalin erwartete ein neues Aufleben des amerikanischen Isolationismus. Auf der Jalta-Konferenz glaubte er einer Äußerung Roosevelts entnehmen zu können, daß die amerikanischen Truppen nicht länger als zwei Jahre in Westeuropa bleiben würden. Auch Churchill hatte erklärt, daß England aus innenpolitischen Gründen keine langfristigen Besatzungskosten aufbringen könne<sup>31)</sup>.

Aufgrund der unterschiedlichen Kriegszielvorstellungen der vier Alliierten und der grundsätzlich verschiedenen Standpunkte in der Frage der Behandlung Deutschlands während der Besatzung konnte es nicht ausbleiben, daß die Wiederbelebung des öffentlichen Lebens und der Aufbau der deutschen Verwaltung in den vier Besatzungszonen unter völlig verschiedenen Voraussetzungen begannen und zu verschiedenen Ergebnissen führten.

<sup>31)</sup> Winston S. Churchill. Der zweite Weltkrieg, Hamburg 1960, S. 157.

## IV. Die Struktur der Zonen

Die Amerikaner glaubten an den Föderalismus als Grundsatz der Demokratie, wie sie es in ihrer eigenen Geschichte gelernt hatten. Die demokratische Erneuerung Deutschlands konnten sie sich ohne föderalistische Struktur zunächst nicht vorstellen. Deshalb waren die Ministerpräsidenten ihrer Länder für sie die Hauptgesprächspartner auf deutscher Seite, und deshalb erlaubten sie zwar eine ständige Konferenz der Ministerpräsidenten ihrer Zone im sogenannten Stuttgarter Länderrat, verweigerten ihm jedoch jede Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz auf Zonenebene.

Anders die britische Besatzungspolitik. An zentralstaatliches Denken gewöhnt, konnten die Briten sich bestenfalls eine bundesstaatliche Lösung vorstellen. Auch sie wollten kein starkes und einheitlich geführtes Deutschland und keine von deutschen Zonenzentralstellen einheitlich verwaltete Zone; auch sie gliederten ihre Zone in neugeschaffene Länder. Die Neugründung der Parteien und Gewerkschaften hatte für sie Vorrang vor föderalistischen Gesichtspunkten. Sie erlaubten den besiegten Deutschen deshalb früher als die Amerikaner, sich zu politischer und gewerkschaftlicher Arbeit zusammenzuschließen. Sie akzeptierten auch früher die Zusammenarbeit der Deutschen auf zentraler Ebene. Der Hamburger Zonenbeirat hatte zwar auch nur beratende Aufgaben, er gewann jedoch ein wesentlich größeres politisches Gewicht als sein Gegenstück, der Länderrat, in der US-Zone, weil in ihm deutsche Partner saßen, die zunehmend legitimiert waren, die deutschen Interessen zu vertreten. Der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in der britischen Zone, Kurt Schumacher, der Vorsitzende der neugegründeten Christlich Demokratischen Union in der britischen Zone, Konrad Adenauer, und auch der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes in der britischen Zone, Hans Böckler, bewiesen der britischen Besatzungsmacht, daß trotz der Unterschiede in der Grundposition der verschiedenen politischen Kräfte eine gemeinsame Haltung der Deutschen in allen lebenswichtigen Fragen gegenüber der Besatzungsmacht zustande kam.

Auch in der sowjetischen Besatzungszone wurden Länder geschaffen, die jedoch keine politische Bedeutung gewinnen und die Gründung der DDR nicht lange überleben sollten. Die sowjetische Besatzungsmacht hatte ein ideologisch begründetes, streng zentralistisches Konzept, in dem die Kommunisten und

die von ihr zu steuernden Massenorganisationen die entscheidende Rolle spielen sollten.

Mit deutschen zentralen Instanzen ließ sich sowohl die einheitliche Kontrolle ihrer Zone leichter bewerkstelligen als auch die Einflußnahme auf Deutschland als Ganzes vergrößern, sobald es zur Errichtung der geplanten suprazonalen deutschen Verwaltungsinstanzen kommen würde. Die zentralistische Grundlinie der sowjetischen Besatzungspolitik setzte sich de facto durch, auch wenn zunächst formal pluralistische, föderalistische und dezentralistische Elemente erlaubt würden.

Der in der Gründungsphase zugelassene parteipolitische Pluralismus führte zur Wiederbegründung eines breiten Parteienspektrums, das von betont bürgerlichen Parteien bis hin zur KPD reichte. Der Gründungsauftrag der KPD — von der in Moskau in der Emigration zusammengestellten und auf KPdSU-Kurs getrimmten Gruppe Ulbricht vorbereitet — war bemerkenswert. Denn er stellte fest: „Der Weg wäre falsch, Deutschland das Sowjetsystem aufzuzwingen. Ein solcher Weg entspricht nicht den Entwicklungsbedingungen in Deutschland.“<sup>32)</sup>

Auch die Gründung der Gewerkschaften und Massenorganisationen und die Besetzung ihrer Schlüsselorganisationen durch Kommunisten war eine Maßnahme, die eine völlige gesellschaftliche und politische Kontrolle zum Ziel hatte, ohne das zentralistische Konzept von vornherein zu entarnen. Als sich bei den wiederentstandenen politischen Kräften Widerstand gegen die Bevorzugung der KPD<sup>33)</sup> durch die sowjetische Besatzungsmacht zu regen begann und als die Mißerfolge der KPD bei Wahlen in den westlichen Besatzungszonen die Hoffnungen der Kommunisten zerstörten, daß die Partei sich aus eigener Kraft an die Spitze setzen würde, wurde die antipluralistische Linie immer deutlicher. Sie deutete sich schon sehr früh in der Phase der antifaschistischen Zusammenarbeit an, in der sich bereits im Juli 1945 alle Parteien und Massenorganisationen zu einer „Einheitsfront der antifaschistisch-demokratischen Parteien“ zusammenzufinden hatten. Ein erster Höhepunkt war die von den Sowjets erzwungene Fusion von SPD und KPD

<sup>32)</sup> Abgedruckt in: Hermann Weber (Hrsg.), *Der deutsche Kommunismus*, Köln-Berlin 1963, S. 431 ff.

<sup>33)</sup> Interessante Beispiele wie die Bevorzugung der KPD bei der Auto- und Benzinzuteilung und Ernährung ihrer Funktionäre finden sich bei Gniffke, a. a. O., S. 38 f.

am 22. April 1946, die den absoluten Machtanspruch der Kommunisten deutlich machte<sup>34)</sup>.

Noch stärker als die amerikanische Militärregierung betonte die französische Besatzungsmacht in ihrer Zone ein radikal-föderalistisches Prinzip in der Absicht, die Entstehung einer starken deutschen Zentralgewalt unmöglich zu machen oder zumindest zu behindern. Dahinter standen Sicherheitserwägungen, die für die französische Deutschlandpolitik nach 1945 bezeichnend waren<sup>35)</sup>. Charakteristisch für die französische wie für die sowjetische Zone war die Zweigleisigkeit der Verwaltung, bei der jeder deutschen Behörde eine örtliche und regionale Landesbehörde der jeweiligen Militärregierung nebengeordnet war.

Nach der Schaffung des Landes Rheinland-Pfalz durch ein Dekret des französischen Zonenoberbefehlshabers, General Koenig, und den ersten Gemeinde- und Kreiswahlen im Herbst 1946 wurden provisorische Länderregierungen eingesetzt und für die Länder (außer dem Saarland) „Beratende Versammlungen“ einberufen, die die Aufgabe hatten, im Einvernehmen mit der Militärregierung und den vorläufigen Länderregierungen Verfassungsentwürfe für die Länder zu erarbeiten. Institutionen auf deutscher Seite, die mit den Zonenzentralämtern und dem Zonenbeirat in der britischen Zone, dem Länderrat in der amerikanischen Zone und den Zonenzentralverwaltungen sowie später der Deutschen Wirtschaftskommission in der sowjetischen Zone vergleichbar gewesen wären, konnten in der französischen Zone vorerst nicht eingerichtet werden, in der allein die Militärregierung die Zuständigkeit für die gesamte Zone in der Hand behielt<sup>36)</sup>.

Soweit die französische Besatzungsmacht an Verwaltungsaufgaben besonders im Bereich der Wirtschaft überhaupt ein eigenes Interesse nahm, haben die Besatzungsbehörden die einheitlich zu regelnden Angelegenheiten der Zone selbst in der Hand gehalten; alles übrige ist — dem föderalistischen Grundzug der französischen Besatzungspolitik entsprechend — auf die Länder verlagert worden. Das Saarland allerdings wurde ausschließlich von

der Militärregierung verwaltet und regiert, bevor es am 1. April 1948 in das französische Zollgebiet eingegliedert wurde.

Groß-Berlin wurde von den Alliierten als ein Sondergebiet behandelt, das der gemeinsamen Verwaltung der vier Besatzungsmächte unterstellt wurde. Die „Kommandantura“, die sich aus den Kommandanten der vier Sektoren zusammensetzte, sollte — dem Kontrollrat untergeordnet — der Berliner Verwaltung als oberstes Weisungs- und Kontrollorgan vorgesetzt sein.

Noch vor dem Einzug der westlichen Besatzungstruppen in Berlin, der erst Anfang Juli abgeschlossen war, betrieb der sowjetische Stadtkommandant, General Besarin, den Wiederaufbau der deutschen Verwaltung. Schon am 17. Mai konnte der von den Sowjets ernannte Oberbürgermeister Dr. Werner die Zusammensetzung des von dem sowjetischen Stadtkommandanten genehmigten Magistrats bekanntgeben. Diesem Gremium gehörten Politiker aus der Weimarer Zeit wie der ehemalige Reichsminister Dr. Hermes und parteilich nicht gebundene Persönlichkeiten wie die Professoren Scharoun und Sauerbruch, hauptsächlich aber Kommunisten an<sup>37)</sup>. In allen Bezirken bestellten die Sowjets außerdem die Bezirksbürgermeister. Nachdem die westlichen Besatzungstruppen ihre Sektoren übernommen hatten, sahen sich ihre Kommandanten gezwungen, alle Bezirksämterchefs ihrer Posten zu entheben und andere Persönlichkeiten damit zu betrauen.

Nachdem im Juli 1946 die Kommandantura eine vorläufige Verfassung genehmigt hatte und Kommunalwahlen abgehalten worden waren, wurde dem Magistrat ein parlamentarisches Gegenstück beigelegt, die Stadtverordnetenversammlung. Sie bestellte den Magistrat und konnte ihn kontrollieren und ihm Weisungen erteilen. Darüber hinaus wurde sie mit Legislativvollmacht ausgestattet und mit der Aufgabe betraut, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Deren Entwurf wurde allerdings von der Kommandantura aufgrund der Ablehnung des sowjetischen Stadtkommandanten später nicht genehmigt<sup>38)</sup>. Schon nachdem am 30. Oktober 1946 die erste Stadtverordnetenversammlung gewählt und zunächst Otto Ostrowski, später dann Ernst Reuter von ihr als Oberbürgermeister bestellt wurden, kündigte die Weigerung des sowjetischen Kommandanten, der Ernennung Reuters zuzustimmen, die spätere Teilung der Stadt an. Die Pläne der Besatzungsmächte, die dem politischen Leben in ihren Zonen jeweils einen eigenen Stempel aufdrückten, waren nicht in Übereinstimmung zu bringen.

<sup>34)</sup> Vgl. z. B. Gniffke, a. a. O., S. 95 ff.

<sup>35)</sup> Vgl. hierzu Gilbert Ziebur, Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945, Pfullingen 1970, S. 28 ff.

<sup>36)</sup> Erst im März 1948 ist es in der (ständigen) „Konferenz der Minister der Französischen Besatzungszone“ zu einer Einrichtung gekommen, die dem Länderrat in seiner Funktion — Information und Koordinierung — ähnelte, dessen Bedeutung sie jedoch nicht erreichte. W. Vogel, Westdeutschland 1945—1950, Teil I, Koblenz 1956, S. 81.

## V. Das Wiederaufleben der Parteien

Die Deutschen verharren nicht in Resignation und Untätigkeit. Sie nahmen die Herausforderung der Besatzung an und versuchten, ihr Schritt um Schritt die Verantwortung für ihr eigenes Schicksal abzurufen. In der sowjetisch besetzten Zone scheiterte dieser Versuch. Eine totalitäre Ideologie und die völlige Kontrolle aller Machtmittel durch die von der Besatzungsmacht gesteuerte Kommunistische Partei schalteten den politischen Gestaltungswillen der Deutschen in der Sowjetischen Zone aus.

Anders in den Besatzungszonen der westlichen Alliierten. Hier gewannen Frauen und Männer unterschiedlichster politischer Standorte das Vertrauen ihrer Mitbürger, hier überwandten deutsche Politiker das Mißtrauen der Sieger und konnten immer mehr Mitverantwortung für das Schicksal der Deutschen übernehmen, bevor ihnen die Besatzungsmächte die Alleinverantwortung übertrugen.

Einer von ihnen war Konrad Adenauer, ein anderer Kurt Schumacher. Beide Männer wurden die führenden Persönlichkeiten des ersten Nachkriegsjahrzehnts; sie waren auf deutscher Seite die wichtigsten Gegenspieler der Besatzungsmächte.

Konrad Adenauer war 69 Jahre alt, als ihn die Amerikaner im Mai 1945 zum Oberbürgermeister seiner Heimatstadt Köln machten. Er hatte dieses Amt bereits von 1917 bis 1933 bekleidet, als ihn die Nationalsozialisten aus dem Amt jagten. Seine Furchtlosigkeit, die er auch während der NS-Zeit trotz Verfolgung und Haft bewiesen hatte, trug ihm bald die Gegnerschaft der britischen Besatzungsmacht ein. Im Oktober 1945 beklagte er sich in einem Interview für eine britische Zeitung darüber,

---

<sup>37)</sup> Wie diese auf Betreiben der Sowjets vollzogenen „Wahlen“ zustande kamen, berichtet Gniffke (a. a. O., S. 23): Der ehemalige SPD-Abgeordnete Orlopp bekam im Mai 1945 von einem Mann namens Ulbricht Besuch, der sich ihm als ehemaliger KPD-Reichstagsabgeordneter vorstellte. „Er sei vom Stadtkommandanten beauftragt worden, antifaschistische Fachkräfte für den Aufbau einer neuen Stadtverwaltung ausfindig zu machen.“ Ca. 24 Stunden später erschienen einige sowjetische Offiziere in Orlopps Wohnung. Wahllos hätten sie aus diesem Haus und einigen Nachbarhäusern etwa 50 Männer und Frauen in den Flur seiner Wohnung zusammengeholt. Ein Offizier habe die ahnungslosen, besorgten Leute gefragt, ob sie mit einer Wahl Orlopps zum Stadtrat für Handel und Handwerk einverstanden seien. Die Versammelten hätten zugestimmt. Damit sei er „gewählt“ gewesen.

<sup>38)</sup> Friedrich Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 1949, S. 168 f.

daß die Engländer keine Anstalten machten, den Deutschen Hausbrandkohle für den kommenden Winter zu geben. In seinen Memoiren erinnert er sich an dieses Interview: „Ich habe auf die sehr verwerflichen Folgen, Tod ungezählter Tausender, Schwächung der übrigen, Krankheiten, Epidemien, hingewiesen. Ich habe ihnen weiter gesagt, de Gaulle habe in diesen Tagen eine Rede in Saarbrücken gehalten und laut Londoner Sender in ihr gesagt, Franzosen und Deutsche müßten einen Strich unter die Vergangenheit machen, zusammenarbeiten und eingedenk sein, daß sie Europäer seien. Die Journalisten sagten, sie seien bei dieser Rede zugegen gewesen, de Gaulle habe sogar gesagt, Franzosen und Deutsche müßten eingedenk sein, daß sie Westeuropäer seien. Ich erwiderte, ich wollte, daß einmal ein englischer Staatsmann von uns als Westeuropäer gesprochen hätte.“ <sup>39)</sup>

Der englische Militärgouverneur Barraclough bekam einen Wutanfall. Er zitierte Adenauer in sein Hauptquartier. Adenauer berichtet: „Als ich das Amtszimmer von Brigadier Barraclough, dem Militärgouverneur der Nord-Rheinprovinz, betrat, waren einige britische Offiziere anwesend. Keiner der Herren erhob sich, als ich den Raum betrat. Nach einer kurzen, sehr förmlichen Begrüßung wurde mir kein Stuhl angeboten. Ich nahm mir selbst einen Stuhl und wollte mich setzen. Daraufhin sagte Brigadier Barraclough in ziemlich knappem Ton: ‚Bleiben Sie stehen!‘“ <sup>40)</sup>

Anschließend wurde Adenauer ein langer Brief vorgelesen. Barraclough setzte ihn wegen „Unfähigkeit“ als Oberbürgermeister ab und untersagte ihm unter Strafandrohung jede politische Betätigung in der britischen Zone. Die Frage, ob er noch etwas zu sagen habe, verneinte Adenauer und verließ den Raum.

Diese erneute Entlassung als Oberbürgermeister von Köln bot Adenauer trotz des Verbots die Chance zu politischer Betätigung. Er schloß sich der neugegründeten Christlich Demokratischen Union Deutschlands an. Nach der Aufhebung des Betätigungsverbots reiste er als Vorstandsmitglied der nordrhein-westfälischen CDU im Januar 1946 nach Herford zur ersten zonalen CDU-Konferenz. Adenauer erschien auf dem Podium im Saal des alten Herforder Rathauses und setzte sich auf

---

<sup>39)</sup> Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—53, Stuttgart 1965, <sup>3</sup>1973, S. 34.

<sup>40)</sup> Ebenda, S. 35 f.

den noch leeren Stuhl des Versammlungsleiters. Mit entwaffnendem Lächeln meinte er, da er 1876 geboren und wohl der Älteste hier im Saale sei, betrachte er sich als Alterspräsidenten; er eröffnete die Tagung und leitete sie auf allgemeinen Wunsch weiter. Er verließ die Versammlung als Vorsitzender des CDU-Zonenausschusses. Wenige Wochen später wurde er zum Ersten Vorsitzenden der CDU der britischen Zone gewählt<sup>41)</sup>.

Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands war Kurt Schumacher, der wie Adenauer von den Nationalsozialisten verfolgt worden war. Schumacher wurde bereits 1933 in ein KZ gebracht. Seine Aufseher hatten den Auftrag, ihn „fertig zu machen“. Nachdem er kurz nach seiner Einweisung zum erstenmal zusammengeschlagen worden war, gab ihm ein Wärter den Rat, sich aufzuhängen; er glaube nicht, daß er das überleben werde, was ihm bevorstehe. Schumacher war im Ersten Weltkrieg schwer verwundet worden und hatte einen Arm verloren.

Aber sein eiserner Durchhaltewille erlaubte es ihm, die zwölf Jahre in KZs und Gefängnissen zu überleben: krank, aber geistig ungeboren, begann er von Hannover aus die SPD aufzubauen, von der er fest überzeugt war, daß sie Deutschland regieren würde. Das neue Deutschland sollte nach seinen Vorstellungen auf drei Säulen aufgebaut werden: Frieden, Freiheit und Sozialismus. Kommunisten und andere Parteien hatten nach seiner Überzeugung keine Chance, gestaltende Kräfte zu werden. Er war besessen von der Furcht, daß die Sozialdemokratie, wie nach dem Ersten Weltkrieg, des Paktierens mit den Siegern beschuldigt werden könnte. Deshalb lehnte er die britische Besatzungspolitik ab, obwohl sie von sozialistischen Gesinnungsfreunden in London geführt wurde<sup>42)</sup>.

Labour-Außenminister Bevin trat sein Amt mit der Behauptung an: links und links ver-

steht sich gut. Er veranlaßte in der britischen Besatzungszone die Bevorzugung von Sozialdemokraten und Gewerkschaftlern bei Personalentscheidungen. Die entschiedene Gegnerschaft Schumachers gegen die britische Besatzungspolitik ließ ihn jedoch bald zu der Überzeugung kommen, daß er es wieder mit jenen deutschen Sozialisten zu tun habe, die er bereits aus der Zeit vor 1914 kenne, die zuerst Nationalisten und dann erst Sozialisten seien. Schumacher sagte einem Amerikaner: „Niemals wieder werden die Sozialdemokraten weniger national sein als die Parteien rechts von ihnen.“<sup>43)</sup>

Anläßlich einer Sitzung des Zonenbeirates kam es zu einer ersten persönlichen Begegnung zwischen Adenauer und Schumacher. Gegenstand des Gesprächs sollte eine gemeinsame SPD- und CDU-Linie gegenüber den Engländern sein:

Schumacher sprach lebhaft über sein Hauptthema: die totale Verantwortung der Alliierten für das Schicksal Deutschlands. Adenauer stimmte zu und stellte auch eine Gemeinsamkeit der Auffassungen gegenüber der Demontage fest, die Reparationen unmöglich machen würde. Schumacher war unter einer Bedingung zur Zusammenarbeit mit der CDU Konrad Adenauers bereit: die CDU müsse den Führungsanspruch der SPD anerkennen.

Adenauer erinnert sich an das Gespräch mit Schumacher: „Ich müßte doch zugeben, daß ich der Vorsitzende einer sehr jungen Partei sei, und er fordere von mir, daß wir, die CDU, den Führungsanspruch der SPD anerkennen sollten. Er unterstrich noch einmal, es sei doch offensichtlich, daß die SPD nun einmal die größte Partei Deutschlands sei und auch bleiben werde. Ich erwiderte ihm daraufhin, daß ich eine andere Meinung verträte und man im übrigen die Entscheidung darüber, welche Partei die stärkere sei, kommenden Wahlen überlassen sollte. Damit gingen wir auseinander.“<sup>44)</sup>

## VI. Die Wende der anglo-amerikanischen Politik

1946 verschärfte sich die Notlage der deutschen Bevölkerung. Der drohende Zusammenbruch der Nahrungsmittel- und Energieversorgung stellte an die alliierten Besatzungs-

mächte und die deutsche Verwaltung höchste Anforderungen. Ein Stopp der sowjetischen Demontagemassnahmen in ihrer Zone stand dennoch ebensowenig zur Diskussion wie eine

<sup>41)</sup> Vgl. hierzu Helmuth Pütz, Konrad Adenauer und die CDU in der britischen Besatzungszone, Bonn 1975.

<sup>42)</sup> Vgl. hierzu: Wolfgang Trees/Charles Whiting/Thomas Omansen, Drei Jahre nach Null. Ge-

schichte der britischen Besatzungszone 1945—1948, Düsseldorf 1978, S. 106.

<sup>43)</sup> Ebenda, S. 108.

<sup>44)</sup> Adenauer, a. a. O., S. 65 f.

Bezahlung der Demontagegüter, die die Russen aus der US-Zone erhielten. Trotz amerikanischer Hilfe mit Textilien und Nahrungsmitteln sank die von den Militärbehörden festgelegte Mindestkalorienration weiter ab. Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Wiederaufbau wurden von der katastrophalen Entwicklung zunichte gemacht. Frankreich bezog von der Ruhr täglich Tausende von Tonnen Kohle, ohne die es ebenfalls einem wirtschaftlichen Kollaps zum Opfer gefallen wäre.

Den Verantwortlichen der amerikanischen und der britischen Besatzungspolitik wurde immer deutlicher, daß eine Fortsetzung ihrer bisherigen Politik eine enorme Belastung des amerikanischen und britischen Steuerzahlers zur Folge haben würde. Um ein gigantisches Dollargrab zu verhindern, verlangte eine starke Gruppe in der US-Militärregierung unter der Führung von General Lucius D. Clay die Verwirklichung des in Potsdam beschlossenen Grundsatzes, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu betrachten. Nur so glaubte Clay der sich verschärfenden Ernährungs- und Wirtschaftslage Herr werden zu können<sup>45)</sup>. Eine britische Regierungskommission rechnete 1946 aus, daß Großbritannien in den nächsten zwölf Monaten 80 Millionen Pfund Sterling aufbringen müßte, um den wirtschaftlichen Zusammenbruch der britischen Zone zu verhindern. Die Kommission schlug vor, die britische Zone zumindest mit der amerikanischen Zone zu verschmelzen, um ein ökonomisches Gleichgewicht zu schaffen und einen Teil der Besatzungskosten den Amerikanern aufzubürden.

Inzwischen war klar geworden, daß die Sowjetunion und Frankreich, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, die Errichtung von zentralen deutschen Verwaltungen blockierten. Diese Zentralverwaltungen waren die Voraussetzung zur Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit. Während die Franzosen aus Sicherheitsgründen damals noch auf der Aufteilung Deutschlands bestanden, hatten die Sowjets ihre Zuversicht verloren, über zentrale Instanzen auf ganz Deutschland Einfluß nehmen zu können. Sie begannen ihre Zone von den westlichen Zonen immer mehr abzutrennen. Dies sollte zu einer grundsätzlichen Wende der anglo-amerikanischen Politik in Deutschland führen.

Die bekanntgewordenen sowjetischen Praktiken zur „Demokratisierung“ der in ihrem Einflußgebiet liegenden Staaten Süd-, Ost-

und Mitteleuropas sowie der sowjetischen Zone Deutschlands hatten in London und Washington die Hoffnungen zerstört, die Allianz über den Krieg hinaus aufrechterhalten zu können. Es fehlte nicht an Mahnungen, die schon früh auf die sowjetischen Ambitionen aufmerksam machten. Bereits einen Tag vor seinem Amtsantritt wurde Präsident Truman vom State Department eine Sonderinformation zugeleitet, die auf die expansiven Absichten der Sowjetunion hinwies: „Seit der Jaltakonferenz hat die Sowjetregierung in fast jeder wichtigen Frage, die zwischen den Regierungen zur Sprache kam, einen festen und kompromißlosen Standpunkt eingenommen... Die Sowjetregierung geht in den unter Sowjetkontrolle stehenden befreiten Gebieten meistens einseitig vor und erkennt nicht an, daß die seitherige Entwicklung die Anwendung der Vereinbarungen von Jalta rechtfertigt.“<sup>46)</sup>

Churchill erklärte Anfang 1946: „Von Stettin an der Ostsee bis nach Trient an der Adria hat sich ein eiserner Vorhang quer durch den Kontinent gelegt. Hinter dieser Linie liegen alle die Hauptstädte Mittel- und Osteuropas: Warschau, Berlin, Prag, Wien, Budapest, Bukarest und Sofia — alle diese Städte und die umliegenden Gebiete sind in der sowjetischen Einflußsphäre und sind, in der einen oder anderen Form, nicht nur dem sowjetischen Einfluß, sondern in einem hohen und wachsenden Maß der Kontrolle durch Moskau unterworfen. Was immer man aus diesen Tatsachen — und es sind Tatsachen — für Schlüsse ziehen mag, eines ist sicher: Das ist nicht das befreite Europa, für das wir gekämpft haben. Es ist auch kein Europa, das die Weisenszüge eines dauerhaften Friedens trägt.“<sup>47)</sup>

Erste konkrete Anzeichen für einen Wandel der amerikanischen Außenpolitik gab es schon Anfang 1946, als General Clay für seine Zone den Stop der in Potsdam vereinbarten Reparationslieferungen an die Sowjetunion anordnete.

Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer Änderung der amerikanischen Außenpolitik war die Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes am 6. September 1946 vor dem Stuttgarter Länderrat. Er sagte hier u. a.: „Die Durchführung der Potsdamer Beschlüsse ist ... dadurch verhindert worden, daß der Alliierte Kontrollrat nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um es der deut-

<sup>45)</sup> Nach John Gimbel, a. a. O., S. 109—112.

<sup>46)</sup> Zit. nach Waldemar Besson, Von Roosevelt bis Kennedy, Frankfurt a. M. 1964, S. 102.

<sup>47)</sup> Zit. nach Besson, a. a. O., S. 103.



schen Wirtschaft zu ermöglichen, als Wirtschaftseinheit zu arbeiten. Die notwendigen deutschen Zentralverwaltungen sind nicht geschaffen worden, obgleich die Potsdamer Beschlüsse sie ausdrücklich verlangen... Die Vereinigten Staaten sind der festen Überzeugung, daß Deutschland als wirtschaftliche Einheit verwaltet werden muß und daß die Zonenschranken, soweit sie das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung in Deutschland betreffen, vollständig fallen müssen... Wir treten für die wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands ein. Wenn eine völlige Vereinigung nicht geschaffen werden kann, werden wir alles tun, was in unseren Kräften steht, um eine größtmögliche Vereinigung zu sichern." 48)

Diese Rede richtete sich nicht zuletzt auch an Frankreich, dessen Widerstand gegen deutsche Zentralverwaltungen mit einer 40-Jahres-Sicherheitsgarantie gebrochen werden sollte.

Hauptziel der französischen Politik nach 1945 war die Wiederherstellung der nationalen Größe und Unabhängigkeit, die durch die Niederlage Frankreichs und durch die inferiore Behandlung, die die drei Alliierten den Franzosen angedeihen ließen, in der Substanz getroffen waren. Daraus wurden als primäres Ziel abgeleitet: maximale Sicherheit vor Deutschland und dessen wirtschaftlichem Wiederaufstieg. Die französische Deutschlandpolitik sollte die Mittel dazu liefern, beide Ziele zu erreichen: Deutschland sollte so geschwächt werden, daß es als Bedrohung ausschied. Gleichzeitig sollte es seine ökonomischen Ressourcen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Frankreichs zur Verfügung stellen. Deshalb strebte Frankreich die Zerstückelung Deutschlands in eine Reihe souveräner Staaten an. Zentrale Verwaltungseinrichtungen für ganz Deutschland widersprachen der französischen Politik. Außerdem sollte Deutschland im Westen und Osten amputiert und das Ruhrgebiet einer interalliierten Kontrolle unterstellt werden, um es für französische Zwecke nutzen zu können. Schließlich sollte das Saarland wirtschaftlich an Frankreich angegliedert und auch die französische Zone wirtschaftlich genutzt werden 49).

Die dieser Politik entgegengesetzten amerikanischen, englischen und auch russischen Zielsetzungen glaubte Frankreich konterkarieren zu können, indem es eine Vermittlerrolle zwischen den Briten und Amerikanern einer-

seits und den Sowjets andererseits anstrebte. Dieser Versuch sollte vollständig scheitern. Die Situation der französischen Wirtschaft war 1945 so schwierig, daß eine Erholung aus eigener Kraft und auch mit Hilfe der deutschen Ressourcen Illusion blieb. Ohne ausländische Wirtschaftshilfe — und hier kamen nur die Vereinigten Staaten als Helfer in Betracht — konnte Frankreich nicht wirtschaftlich gesunden. Ökonomische Zwänge führten so zu einer Zurücknahme der hochgesteckten Ziele der französischen Politik, die bereits 1946 in den Verhandlungen zwischen Leon Blum und US-Außenminister Byrnes erkennbar wurde, als Frankreich um einen 500-Millionen-Dollar-Kredit nachsuchte. Lange bevor sich die französische Deutschlandpolitik dem britisch-amerikanischen Kurswechsel anschloß, hatten die machtpolitische Schwäche und die wirtschaftliche Lage Frankreichs eine Abhängigkeit von der US-Hilfe und damit auch von der amerikanischen Politik bewirkt 50).

Doch zunächst blieb die Position Frankreichs unverändert. Ebenso wie die Sowjetunion nahm Frankreich den Vorschlag Byrnes zur wirtschaftlichen Verschmelzung der Besatzungszonen in Deutschland nicht an. Englische und amerikanische Diplomaten nahmen bald Verhandlungen auf und beauftragten deutsche Beamte, eine institutionelle Abklärung für ein „Vereinigtes Wirtschaftsgebiet“ vorzunehmen. Deutsche Vertreter sollten den Richtlinien der Besatzungsmächte entsprechend Pläne zur Vereinigung der beiden Zonen auf den fünf Sachgebieten Ernährung und Landwirtschaft, Verkehr, Finanzen und Postwesen ausarbeiten. Für diese Zwecke ernannte der Länderrat für jedes Sachgebiet je einen Vertreter der drei Länder der US-Zone, die britische Militärregierung bestellte je drei deutsche Vertreter aus dem Kreis der Leiter der Zonenzentralämter.

Im Laufe der nächsten Monate verhandelten die deutschen Vertreter beider Zonen sowohl untereinander als auch mit den beiden Militärregierungen. Nachdem die Entwürfe für die fünf Abkommen vom Stuttgarter Länderrat gebilligt und von den beiden Militärregierungen genehmigt worden waren, wurden sie im Laufe des Septembers und Anfang Oktober 1946 durch die deutschen Vertreter unterzeichnet.

Zur praktischen Verwirklichung der Abkommen bedurfte es jedoch noch monatelanger Arbeit. Auf dem Wirtschaftssektor waren erhebliche Unterschiede auszugleichen, denn

48) Veröffentlicht in: Deuerlein, a. a. O., S. 282 ff.

49) Gerhard Kiersch, a. a. O., S. 65 f.

50) Ebenda, S. 73 ff., sowie Zieburga, a. a. O., S. 42.

der sogenannten Lenkungswirtschaft mit Unternehmerinitiative in der amerikanischen Zone stand in der britischen Zone eine weitgehende Planwirtschaft gegenüber. Die Schwierigkeiten konnten dank der Konzessionsbereitschaft der Engländer ausgeräumt werden, denn England war ebenfalls aus finanziellen Erwägungen an einem raschen und positiven Abschluß der Verhandlungen über die Verschmelzung der Zonen interessiert<sup>51)</sup>.

## VII. Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet

Am 2. Dezember 1946 unterzeichneten die Außenminister Byrnes und Bevin in New York ein Abkommen über die Verschmelzung der britischen und amerikanischen Besatzungszone in Deutschland, das am 1. Januar 1947 in Kraft trat. Das Abkommen sah vor, daß die beiden Zonen in allen wirtschaftlichen Angelegenheiten als ein einheitliches Verwaltungsgebiet behandelt und deutsche Verwaltungsbehörden installiert werden sollten, die zur wirtschaftlichen Vereinigung der beiden Zonen notwendig waren. Ziel war, die wirtschaftliche Selbständigkeit des Vereinigten Wirtschaftsgebietes bis 1949 zu erreichen.

In den fünf Abkommen zwischen den angelsächsischen Zonen, in denen der Beitritt der anderen Besatzungszonen offengehalten wurde, waren von seiten der Amerikaner die Länder und von seiten der Briten die Leiter der Zonenzentralämter als Beauftragte ihrer Militärregierungen Vertragspartner. Als Spitze der wirtschaftlichen Vereinigung wurde für die fünf Fachgebiete je ein sechsköpfiger Verwaltungsrat gebildet, der sich aus den Fachministern der drei US-zonalen Länder und drei deutschen Beauftragten der britischen Militärregierung zusammensetzte. Jedem dieser Räte war als Apparat ein Zweizonenamt beigeordnet, dem der Vorsitzende des Rates als Leiter vorstand.

Legislativkompetenzen wurden den bizonalen Räten nicht eingeräumt, jedoch waren sie zu Gesetzes- und Verordnungsvorlagen befugt. Beschlüsse wurden mit Stimmenmehrheit gefaßt; den überstimmten Ländern blieb die Möglichkeit eines Minderheitsvotums an ihre Landes-Militärregierung, die dann darüber zu entscheiden hatte, ob der Beschluß des bizonalen Rates in ihrem Land rechtswirksam werden sollte oder nicht. Ansonsten mußten die Beschlüsse der bizonalen Räte von der Länderregierung oder dem Länderparlament als Gesetze oder Verordnungen rechtswirksam erlassen werden.

Zur Ausübung ihrer Befugnisse gegenüber den deutschen Zweizonenverwaltungen hat-

ten die beiden Militärregierungen „gemeinsame Dienststellen“ (joint Military Governments agencies) errichtet. Diesen nachgeordnet übte der aus den Militärgouverneuren und ihren Stellvertretern bestehende „Bipartite Board“ in Berlin die allgemeine Kontrolle über die Arbeit der Zweizonenräte aus, wobei ihm Fachausschüsse und Kontrollstäbe zur Seite standen<sup>52)</sup>.

Neben der fehlenden Legislativ- und Exekutivgewalt hafteten den bizonalen Verwaltungsräten eine Reihe weiterer struktureller Mängel an, die ihre Arbeit behinderten. Da einer künftigen Vier- oder mindestens Dreizonenverwaltung und der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Neubildung Deutschlands nicht vorgegriffen werden sollte, mußte die bizonale Wirtschaftsverwaltung nach dem Plan von 1946 ein unzureichender Kompromiß mit undeutlich umschriebenen Aufgaben und Befugnissen bleiben. Außer der fehlenden übergeordneten Instanz, nämlich der parlamentarischen Kontrolle, wirkten sich besonders die nicht abgesteckten Kompetenzen gegenüber den Länderbefugnissen nachteilig auf die Arbeit der bizonalen Räte aus<sup>53)</sup>.

Die Nachteile und Mängel der Zweizonenorganisation blieben den Militärregierungen nicht lange verborgen. Sie wollten jedoch bis zur Moskauer Sitzung des Außenministerrates mit der Umstrukturierung warten. Nachdem dort im Frühjahr 1947 keine Einigung über die gemeinsame Deutschlandpolitik der vier Mächte erzielt werden konnte, schlossen die elf Gouverneure der amerikanischen und britischen Zone am 29. Mai 1947 ein Abkommen über die Neugestaltung der zweizonalen Wirtschaftsstellen, das am 10. Juni 1947 in Kraft trat. Danach konstituierte sich in Frankfurt der „Wirtschaftsrat“ als neue bizonale Verwaltungsorganisation.

Die bisherigen Verwaltungsräte wurden aufgelöst und durch ein Direktorium ersetzt, dem neben den Leitern der fünf Verwaltun-

Die bisherigen Verwaltungsräte wurden aufgelöst und durch ein Direktorium ersetzt, dem neben den Leitern der fünf Verwaltun-

<sup>51)</sup> Alfred Grosser, Das Bündnis, München 1978, S. 73.

<sup>52)</sup> Vgl. Tilman Pünder, Das bizonale Interregnum, Waiblingen 1966, S. 69 ff.

<sup>53)</sup> Ebenda, S. 83 ff., sowie Friedrich Klein, a. a. O., S. 179.

gen auch ein Generalsekretär angehörte. An der Spitze der Zweizonenorganisation stand nunmehr der „Wirtschaftsrat“, der sich aus 52 stimmberechtigten, von den Landtagen und Parteien in einem bestimmten Schlüsselverhältnis delegierten Mitgliedern zusammensetzte. Da die Parteien mehr Delegierte stellten als die Länder, entstand ein zweizonales Quasiparlament. Der Wirtschaftsrat besaß nicht übertragbare Legislativ- und beschränkt übertragbare Exekutivvollmachten. Im Vordergrund seiner Vollmacht stand die Gesetzgebungsgewalt, und zwar eine ausschließliche auf den Gebieten Verkehr und Postwesen und eine grundsätzliche auf den Gebieten Wirtschaft, Industrie, Handel und Finanzen in den Fragen, von denen mehr als ein Land betroffen war.

Die Länder waren zu einer verwaltungsmäßigen Durchführung der Verordnungen des Wirtschaftsrates verpflichtet. Ein weiteres Organ des Wirtschaftsrates war neben dem Direktorium der Exekutivrat, der sich aus acht von den Länderregierungen ernannten hauptamtlichen Vertretern zusammensetzte und das Recht zur Gesetzesinitiative und Begutachtung aller vom Wirtschaftsrat beschlossenen Gesetze besaß. Im Rahmen der Ermächtigungen, die ihm der Wirtschaftsrat erteilte, konnte er zu Gesetzen Durchführungsbestimmungen erlassen. Seine wesentliche Funktion bestand darin, die Tätigkeit der bizonalen Verwaltung neu zu koordinieren und Kompetenzstreitigkeiten sowie Überschneidungen von Arbeitsgebieten zu verhindern.

Der zweiten Phase des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ (VWG) folgte Anfang 1948 ein dritter Abschnitt. Die Zweizonenorganisation wurde noch einmal umstrukturiert und erhielt eine zweite Kammer. Das oberste Organ des VWG setzte sich danach aus einem auf 104 Mitgliedern erweiterten Wirtschaftsrat, einem aus je zwei Beauftragten der acht Länderregierungen bestehenden Länderrat anstelle des früheren Exekutivrates und einem Verwaltungsrat zusammen, in dem die Leiter der sechs bizonalen Verwaltungsbehörden (im September 1948 wurde eine bizonale Verwaltung für Arbeit errichtet) vertreten waren.

Während die Funktion des Wirtschaftsrates ähnlich blieb, wurde im Länderrat ein föderatives Legislativorgan geschaffen. Er hatte keine Verwaltungsaufgaben, besaß Gesetzesinitiativrecht und mußte alle vom Wirtschaftsrat beschlossenen Gesetze vor ihrer Rechtsgültigkeit billigen. Bei Änderungswünschen und nach Einspruch des Länderrates

mußte der Wirtschaftsrat erneut darüber beschließen; die Vorlage konnte dann nur mit absoluter Mehrheit rechtswirksam werden.

Anstelle des Exekutivrates übernahm ein Verwaltungsrat die Verwaltungsbefugnisse. Sein Vorsitzender hatte die Tätigkeit der mit Ministerien vergleichbaren Direktionen der bizonalen Verwaltung zu leiten und zu koordinieren. Auch der Verwaltungsrat wurde gestärkt und so mit einer bizonalen Regierung vergleichbar<sup>54)</sup>.

Die Verwaltungsorganisation des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ bekam bereits in seiner zweiten Phase Elemente der Staatlichkeit<sup>55)</sup>. Im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation von 1947 kann jedoch nur — wenn überhaupt — von einem „Rumpf“-parlament und einer „Rumpfexekutive“ gesprochen werden, denn in ihre Kompetenzabgrenzung fällt nur ein Teil der Verwaltungsaufgaben eines obersten Staatsorgans.

Justiz, Kultur und Inneres sind vorläufig noch der Landesgesetzgebung vorbehalten, und Äußeres und Verteidigung<sup>56)</sup> werden ausschließlich von den Besatzungsmächten wahrgenommen, die darüber hinaus auf allen Gebieten letztinstanzliche Entscheidungen treffen können. Dennoch sind in der Verwaltungsorganisation der Bizone von 1947 bereits bundesstaatliche Züge erkennbar. Die relativ starke Position der Länder im Exekutivrat bzw. Länderrat des VWG deutet auf die föderativen Elemente in der amerikanischen Zone hin. Andererseits wurden aber auch der zentralistischen Struktur der britischen Zone Charakteristika entnommen, wie sie in den teilweise ausschließlichen und grundsätzlichen Legislativ-Kompetenzen des Wirtschaftsrates zum Ausdruck kamen, der seine Auffassung unter bestimmten Bedingungen gegen die Länder durchsetzen konnte. Die Verwaltungsstruktur des VWG von 1947 ist ein Kompromiß zwischen Föderalismus und Zentralismus, den das Grundgesetz später (1949) übernehmen sollte.

<sup>54)</sup> Klein, a. a. O., S. 189 ff.

<sup>55)</sup> Pünder, a. a. O., S. 133 ff.

<sup>56)</sup> Das bereits 1946 in Stuttgart eingerichtete Büro für Friedensfragen unter einem Leiter Fritz Eberhard beriet zwar auch die Zweizonenorganisation, sein großer Einfluß war jedoch zunächst nur informell, bevor es 1949 zur Keimzelle des Auswärtigen Amtes werden sollte. Vgl. hierzu: Manfred Overesch, Gesamtdeutsche Illusion und westdeutsche Realität. Von den Vorbereitungen für einen deutschen Friedensvertrag zur Gründung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland 1946—1949/51, Düsseldorf 1978; Heribert Piontkowitz, Anfänge westdeutscher Außenpolitik 1946 bis 1949. Das Deutsche Büro für Friedensfragen, Stuttgart 1978.

Die Entwicklung des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ war von einer stufenweisen Rückgabe der staatlichen Souveränitätsrechte an die Deutschen gekennzeichnet. Die britischen und amerikanischen Besatzungsmächte delegierten ihre Hoheitsbefugnisse schrittweise an demokratisch legitimierte deutsche Institutionen. In der Zweizonenorganisation wurden erstmals wieder — wenn auch nur in einem Teil Deutschlands — Merkmale deutscher Staatlichkeit erkennbar.

Die politische Arbeit der bizonalen Organisation war mühselig. Sie mußte unter Bedingungen geleistet werden, auf die die Deutschen selber kaum Einfluß hatten und die teilweise mühsam gefundene Kompromisse zwischen Amerikanern und Engländern darstellten. Geschicklichkeit und Zähigkeit der deutschen Repräsentanten wurden auf die Probe gestellt. Meist mußte den Alliierten jede Art von nicht zugestandener Mitwirkung hart abgerungen werden. Dies gelang nicht immer. Von insgesamt 171 im Wirtschaftsrat beschlossenen Gesetzen fanden 8 keine Gnade vor den Augen der Besatzungsmächte, 18 wurden angehalten und mußten geändert werden, weitere 18 wurden zurückgewiesen mit der Anordnung, daß der Wirtschaftsrat

einer zukünftigen Bundesgesetzgebung nicht vorgreifen dürfe<sup>57)</sup>.

Dennoch gelang es den deutschen Politikern, das Vertrauen der Besatzungsmächte durch erfolgreiche Arbeit auf parlamentarisch-demokratischer Grundlage zu erlangen. Dazu hat nicht zuletzt auch die von Ludwig Erhard konzipierte Soziale Marktwirtschaft beigetragen. Erhard amtierte seit Juli 1947 als Direktor für Wirtschaft im Frankfurter Verwaltungsrat und bereitete die Währungsreform vor, die am 18. Juni 1948 verkündet wurde. General Clay bescheinigt der Zweizonenverwaltung, sie „habe eine wirksame Regierungsmaschine geschaffen und die Kunst der Politik in einem großen Teil Deutschlands wieder heimisch gemacht“<sup>58)</sup>.

Die Bizone, die 1948 mit dem Beitritt der französischen Zone zur Trizone erweitert wurde, muß als die „wichtigste Teilstrecke auf dem Wege zur Wiederentfaltung deutscher Staatlichkeit“<sup>59)</sup> gesehen werden. Und sie ist als die Vorstufe zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland zu betrachten, die die von der Sowjetunion betriebene Politik der Sowjetisierung ihrer Besatzungszone und deren Herauslösung aus Deutschland als Ganzem mit einer schrittweisen Staatsbildung im Westen beantwortete.

## VIII. Von den Frankfurter Dokumenten zum Parlamentarischen Rat

Nachdem der letzte Versuch der deutschen Ministerpräsidenten, eine gesamtdeutsche Verantwortung zu kodifizieren, in München am Widerstand deutscher Kommunisten gescheitert war<sup>60)</sup>, war die Errichtung eines von den Sowjets unabhängigen Teilstaates im Westen unaufhaltsam. Die Russen hielten an ihrem Besatzungsgrundsatz „Zuerst Reparationen“ fest und erschütterten damit die Glaubwürdigkeit ihrer Absichtserklärungen zur Errichtung von Zentralverwaltungen.

Die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation in ganz Westeuropa überzeugte selbst die Skeptiker in den westeuropäischen Hauptstädten, daß eine wirtschaftliche Gesundung Westeuropas nicht ohne eine wirt-

schaftliche Gesundung Deutschlands bzw. des größeren Teils Deutschlands und nicht ohne Hilfe der Vereinigten Staaten möglich war. Die Ankündigung von US-Außenminister George Marshall, ein amerikanisches Hilfsprogramm für Europa einzuleiten, fand deshalb ein positives Echo in Westeuropa. Die Osteuropäer mußten auf Druck der Sowjetunion ablehnen; denn Marshall begründete das amerikanische Hilfsprogramm mit den immer deutlicher werdenden sowjetischen Expansionsabsichten.

In Osteuropa war ein Staat nach dem anderen unter sowjetische Hegemonie gebracht worden. Die kommunistische Machtergreifung in Rumänien und Bulgarien bekümmerte die westlichen Alliierten nicht weiter, weil Churchill diese Länder bereits 1944 der sowjetischen Interessensphäre zugestanden hatte. Erschreckt wurden die Westmächte von der kommunistischen Machtergreifung in Jugoslawien und Polen sowie von dem Machtergreifungsversuch in Griechenland, das Stalin

<sup>57)</sup> Pünder, a. a. O., S. 227.

<sup>58)</sup> Clay, a. a. O., S. 212.

<sup>59)</sup> Pünder, a. a. O., S. 325.

<sup>60)</sup> Elmar Krautkrämer, Der innerdeutsche Konflikt um die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1972, S. 181.

Churchill als britische Interessensphäre zugestanden hatte. Hinzu kam der kommunistische Vormarsch in China und der sich abzeichnende Konflikt in Indochina. Die Vereinigten Staaten erkannten, daß ein wirtschaftlich krankes, der Verelendung ausgeliefertes Europa der kommunistischen Expansion rettungslos ausgeliefert sein würde; sie entwarfen deshalb ein ökonomisches Hilfsprogramm, das den Vorzug hatte, nicht nur eine wirtschaftliche Erholung der Westeuropäer und ihre Immunisierung gegen kommunistische Herrschaftsansprüche zu bewirken, sondern gleichzeitig auch die amerikanische Zahlungsbilanz langfristig positiv zu beeinflussen.

Am 13. Juli 1947 fand in Paris eine Konferenz von 14 europäischen Staaten statt, an der osteuropäische Länder wie die Tschechoslowakei nicht teilnehmen durften, obwohl sie bereits zugesagt hatten. Die Marshall-Plan-Konferenz erarbeitete ein Vierjahresprogramm zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas, in das auch die westlichen Besatzungszonen Deutschlands einbezogen werden sollten. Die Beratungen dieser Konferenz führten zur Gründung der „Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (OECD) am 16. April 1948 in Paris, der die westlichen Besatzungszonen, vertreten durch die drei Militärgouverneure, beitraten. Dies war einer der ersten Schritte deutscher Außenpolitik, den die Alliierten stellvertretend für die Deutschen unternahmen.

Parallel zur Festigung der ökonomischen Grundlage für den europäischen Wiederaufbau begann die europäisch-amerikanische Zusammenarbeit auf sicherheitspolitischem Gebiet. Bereits der amerikanische Vertragsentwurf von 1946 zur Entmilitarisierung Deutschlands für 25 Jahre verfolgte nicht nur das Ziel, Deutschland als Gefahr für den europäischen Frieden auszuschalten, sondern auch den Widerstand Frankreichs gegen den Aufbau eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa zu brechen.

Am 1. Juli 1948 überreichten die drei westlichen Militärgouverneure den elf Ministerpräsidenten ihrer Zonen in Frankfurt drei Dokumente. Das erste Dokument bevollmächtigte die Ministerpräsidenten, eine „Verfassungsgebende Versammlung“ einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten und eine Verfassung „föderalistischen Typs“ entwerfen sollte. Das zweite der „Frankfurter Dokumente“ forderte die Ministerpräsidenten auf, die Grenzen der deutschen Länder auf mögliche Veränderungen hin zu überprüfen.

Drittens kündigten die Militärgouverneure an, gleichzeitig mit der Verkündung der neuen Verfassung ein Besatzungsstatut zu erlassen, das die Beziehungen zwischen der neuen deutschen Regierung und den alliierten Behörden genau regeln werde<sup>61)</sup>.

Die Frankfurter Dokumente waren das Ergebnis der Londoner Sechsmächtekonferenz, die am 23. Februar 1948 eröffnet worden war. An ihr hatten sich die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich sowie die drei Beneluxstaaten beteiligt. Die Sowjetunion war zu dieser Konferenz nicht eingeladen worden, nachdem die letzte Londoner Außenministerkonferenz (25. November bis 10. Dezember 1947) aufgrund der kompromißlosen sowjetischen Haltung ergebnislos abgebrochen worden war. Auf der bis Anfang Juni 1948 dauernden Londoner Sechsmächtekonferenz wurde das Deutschlandproblem nach dem offensichtlichen Zusammenbruch der Vier-Mächte-Politik erstmals im erweiterten Kreis westeuropäischer Länder behandelt. Ergebnis dieser Konferenz waren die „Londoner Empfehlungen“, die neben der Ausarbeitung einer Verfassung für die drei westlichen Besatzungszonen eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik vorschlugen. Sie sahen weiter die Beteiligung der drei Zonen am Marshallplan, die Schaffung einer Sicherheitsbehörde, die Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde sowie kleinere Grenzkorrekturen zugunsten Frankreichs und der Beneluxstaaten vor<sup>62)</sup>.

Daß die westlichen Militärgouverneure den Ministerpräsidenten und nicht dem parlamentarischen Gremium des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ oder einer Konferenz führender Parteipolitiker die „Frankfurter Dokumente“ überreichten, war die Folge einer langwierigen Auseinandersetzung zwischen Parteipolitikern und Ministerpräsidenten über die nationale Repräsentation, aus der die Ministerpräsidenten als Sieger hervorgegangen waren. Diesen Sieg verdanken sie der amerikanischen Besatzungspolitik in doppelter Hinsicht. Erstens, weil die USA im Gegensatz zu Großbritannien von Anfang an mehr die Karte der Ministerpräsidenten als die der politischen Parteien gespielt hatten und zweitens, weil das amerikanische Konzept für Deutschland im Gegensatz zur britischen

<sup>61)</sup> Vgl. Documents of the Creation of the German Federal Constitution, abgedruckt z. B. in: Deuerlein, a. a. O., S. 468—470.

<sup>62)</sup> Vgl. Communiqué der Sechsmächtekonferenz, in: Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Frankfurt am M. 1957, S. 459 ff.

Vorstellung eine betont föderalistische Lösung vorsah.

Als die deutschen Ministerpräsidenten nach Frankfurt reisten, wußten sie nicht, daß ihnen dort Dokumente überreicht werden sollten, die von entscheidender Bedeutung für die Zukunft Deutschlands waren<sup>63</sup>). Sie lehnten eine sofortige Stellungnahme ab, nicht zuletzt deshalb, weil die Reaktion in Deutschland auf das am 7. Juni 1948 veröffentlichte Kommuniqué uneinheitlich und kontrovers gewesen war<sup>64</sup>). Als die Ministerpräsidenten dann auf Einladung des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Altmeier am 8. und 9. Juni 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz eine gemeinsame Stellungnahme zu den Frankfurter Dokumenten ausarbeiteten, hatten sie die bedeutungsvolle Entscheidung zu treffen, ob sie sich an Willensbildungsprozessen beteiligen sollten, die möglicherweise die Teilung Deutschlands vertiefen würden, obwohl von einer Einheit bereits damals nur noch als Wunsch gesprochen werden konnte. Neben der Tatsache, daß die „große Weltfront mitten durch Europa“<sup>65</sup>) ging, waren es vor allem zwei Ereignisse, die die Rittersturz-Konferenz dazu bewogen, sich mit dem Inhalt der Dokumente zu beschäftigen und sie nicht prinzipiell abzulehnen. Das erste Ereignis war die Währungsreform, die von den westlichen Alliierten in alleiniger Verantwortung — wenn auch unter Beteiligung deutscher Sachverständiger — durchgeführt wurde. Sie verhieß eine wirtschaftliche Wiedergesundung, die durch die Ablehnung der Frankfurter Dokumente hätte gefährdet werden können. Das zweite Ereignis, der Beginn der Blockade Berlins, hatte jedermann deutlich gemacht, daß die Sowjetunion entschlossen war, die Hand nach Berlin als Ganzem auszustrecken und ihren Einfluß über ihre Zone hinaus auszuweiten<sup>66</sup>).

Eine Annahme der Frankfurter Dokumente bedeutete die Chance von mehr Verantwortung und Zuständigkeit der Deutschen und staatliche Einheit wenigstens im westlichen Teil Deutschlands. In der Generaldebatte ergab sich eine übereinstimmende Auffassung: Die Ministerpräsidenten waren bereit, die Dokumente anzunehmen und „positive Gegenvorschläge“ zu entwickeln. Sie wünschten eine wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Verschmelzung der drei Zonen, sprachen sich

<sup>63</sup>) Vgl. Sigmar Rothstein, Gab es eine Alternative?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/69, S. 5.

<sup>64</sup>) Vgl. hierzu Rothstein, a. a. O., S. 5.

<sup>65</sup>) Wilhelm Röpke in der NZZ, 14. 1. 1948.

<sup>66</sup>) W. Phillips Davison, Die Blockade von Berlin, Frankfurt a. M. 1959; insbesondere S. 119 ff.

jedoch gegen die Bildung eines Weststaates und gegen die Einberufung einer Nationalversammlung aus, weil sie lediglich eine Übergangslösung für richtig hielten. Nach sorgfältigen Beratungen auf der Konferenz und in Ausschüssen erklärten sich die Ministerpräsidenten in ihrer Antwort an die Militärgouverneure bereit, die angebotenen Vollmachten anzunehmen. Die Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer Verfassung sollte nach ihren Vorstellungen zunächst zurückgestellt werden. Es sollte vielmehr ein „Parlamentarischer Rat“ mit dem Entwurf für ein „Grundgesetz“ betraut werden. Dieses „Grundgesetz“ wollten die Ministerpräsidenten nach Anhörung der Landtage den Militärgouverneuren zur Genehmigung vorlegen. Die Neuregelung der Ländergrenzen sei notwendig, bedürfe jedoch einer sorgfältigen Vorbereitung. Auch diese Aufgabe sollte der „Parlamentarische Rat“ angehen. Die Ministerpräsidenten betonten in ihrer Antwort, es müsse alles vermieden werden, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen und die Spaltung Deutschlands vertiefen könnte. Deshalb müsse das Besatzungsstatut schon vor Beginn der Beratungen über ein „Grundgesetz“ erlassen werden, damit deutlich werde, daß die geplanten Veränderungen letztlich auf den Willen der Besatzungsmächte zurückzuführen und keineswegs ein Akt der Selbstbestimmung des deutschen Volkes seien.

Diese Antwort der Ministerpräsidenten konnte sich auf die Zustimmung der Parteiführer stützen, die angesichts der Bedeutung der Konferenz ebenfalls nach Koblenz gekommen waren. Konrad Adenauer (CDU), Josef Müller (CSU) und — für den erkrankten Kurt Schumacher — Erich Ollenhauer (SPD) nahmen an der Konferenz selbst zwar nicht teil, berieten sich jedoch laufend mit den ihren Parteien angehörenden Ministerpräsidenten in „Fraktionssitzungen“. Adenauer konnte so die „einmütige Stellungnahme“ der Ministerpräsidentenkonferenz im Landtag von Nordrhein-Westfalen begrüßen, auch wenn sie nicht den Erwartungen der Militärgouverneure „in vollem Umfang“ entsprechen sollte<sup>67</sup>).

<sup>67</sup>) Zit. nach Rudolf Morsey, Entscheidung für den Westen, in: Westfälische Forschungen, 26. Band, Münster 1974, S. 16; vgl. auch die Entschließung der CDU/CSU-Konferenz am 7. Juli 1948 in Koblenz, in: Helmuth Pütz, a. a. O., S. 522 ff.; als Folge des Streites um die nationale Repräsentation war das Verhältnis der Parteiführer Adenauer, Schumacher und Müller zu den ihren Parteien angehörenden Ministerpräsidenten in dieser Zeit oft gespannt. Dies gilt insbesondere für Kurt Schumacher, dessen

Adenauer unterschrieb. Die Militärgouverneure bewerteten die Antwort der Ministerpräsidenten als Ablehnung<sup>68</sup>). Clay sprach von „Sabotage“<sup>69</sup>). Er warf den Ministerpräsidenten seiner Zone vor, sie und ihre Kollegen würden die amerikanische Position gegenüber der Sowjetunion schwächen. Dies habe möglicherweise Auswirkungen auf den amerikanischen Durchhaltewillen in Berlin.

Berlin war das entscheidende Stichwort, das die zweite Konferenz in Niederwald am 21. und 22. Juli 1948 beherrschte. Auf ihr hatten sich die Regierungschefs der deutschen Länder erneut mit den Frankfurter Dokumenten zu beschäftigen, diesmal unter der zugespitzten Fragestellung: Soll man den (längst beschrittenen) Weg zur Wiedergewinnung von Verantwortung und Freiheit durch Verschmelzung der drei westlichen Zonen weitergehen und dabei die Bildung eines Weststaates in Kauf nehmen oder aber das Scheitern der amerikanischen Pläne mit allen unvorhersehbaren Folgen um einer abstrakten Reichseinheit willen riskieren? Ernst Reuter trug entscheidend dazu bei, daß das Ergebnis der Konferenz in einer Bejahung der politischen Konsolidierung der Westzonen bestand.

Anstelle von Louise Schröder, die auf dem Rittersturz vor der Annahme der Frankfurter Dokumente gewarnt hatte, war Ernst Reuter zur Niederwald-Konferenz gekommen, um „im Namen der drei demokratischen Parteien Berlins“ zu erklären, „daß wir eines in Berlin und im Osten nicht ertragen können, das Verbleiben des Westens in seinem bisherigen politisch unentschiedenen Status. Wir sind der Meinung, daß die politische und ökonomische Konsolidierung des Westens eine elementare Voraussetzung für die Gesundung auch unserer Verhältnisse und für die Rückkehr des Ostens zum gemeinsamen Mutterland ist“<sup>70</sup>). Dieses dynamische Kernstaatskonzept Reuters, später auch als Magnettheo-

---

Verhältnis vor allem gegenüber Hoegner, Kaisen und Reuter „manchmal gespannt und gelegentlich sogar feindlich war“. Der Einfluß der Parteivorsitzenden wuchs nicht zuletzt deshalb, weil ihre Aktivitäten sich nicht auf einzelne Länder beschränkten und sie sich immer stärker auf überzonale und nationale Gesichtspunkte konzentrierten. Demgegenüber verfügten die Regierungschefs über eine „gewisse taktische Autonomie in Angelegenheiten, die ihr Verhältnis zu anderen Parteien und zu den Besatzungsmächten betrafen“. Vgl. hierzu: Edinger Lewis, Kurt Schumacher, Köln 1967, S. 173, sowie Rudolf Morsey, a. a. O., S. 7.

<sup>68</sup>) Willy Brandt und Richard Löwenthal, Ernst Reuter — Eine politische Biographie, München 1957, S. 472.

<sup>69</sup>) Schwarz, a. a. O., S. 513.

<sup>70</sup>) Brandt/Löwenthal, a. a. O., S. 473 ff.

rie bezeichnet, beendete als Theorie das Dilemma zwischen den beiden Zielen der Ministerpräsidenten, Ablösung der Besatzungsherrschaft und Wiederherstellung der Reichseinheit — eine Hoffnung, die aufrechterhalten wurde, solange die Sowjets freien Wahlen in ihrem Teil Deutschlands nicht jeden Boden entzogen<sup>71</sup>).

Die Ministerpräsidenten übernahmen auf der Niederwald-Konferenz das amerikanische Konzept. Sie strebten die Rückgewinnung deutscher Staatlichkeit an, hofften auf eine künftige Beteiligung der Ostzone am Bündnis mit den westlichen Alliierten und riskierten eine Vertiefung der Spaltung. Sie bestanden jedoch auf der begrifflichen Hervorhebung des provisorischen Charakters des neuen Staates. Statt einer Verfassung verlangten sie ein „Grundgesetz“, statt einer verfassunggebenden Versammlung forderten sie einen „Parlamentarischen Rat“.

Nach schwierigen Verhandlungen mit den Militärgouverneuren und zwischen diesen wurden die Forderungen angenommen. Der Weg war frei zum „Herrenchiemseer Verfassungskonvent“ (11.—23. August 1948), zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates unter seinem Präsidenten Konrad Adenauer (1. September 1948), zum Inkrafttreten des vorläufigen Grundgesetzes (23. Mai 1949) und zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland (20. September 1949). Die Sowjetunion zog in der sowjetischen Besatzungszone formal gleich: Mit der Annahme der „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“ durch einen „Deutschen Volkskongreß“ (30. Mai 1949) konstituierte sich am 7. Oktober 1949 die „Deutsche Demokratische Republik“.

Bei den westlichen Alliierten hatte sich die Überzeugung durchgesetzt, daß eine dauerhafte Westorientierung der Bundesrepublik nur zu erreichen sei, wenn dies in Freiheit geschehe. Bei den verantwortlichen Deutschen wuchs die Erkenntnis, daß Freiheit wichtiger sei als staatliche Einheit<sup>72</sup>). Sie sollte später zum Leitmotiv der Deutschland- und Außenpolitik unter Konrad Adenauer werden.

1946/47 haben die Deutschen, ohne sich dessen bewußt zu sein, eine im 20. Jahrhundert einzigartige Wahl getroffen. Alfred Grosser urteilt: „Der Einheit der Nation haben sie die

---

<sup>71</sup>) Schwarz, a. a. O., S. 615 f.; Morsey, a. a. O., S. 18 f.

<sup>72</sup>) Vgl. Hans Peter Schwarz, Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers, in: Rudolf Morsey und Konrad Repgen (Hrsg.), Adenauer-Studien I, Mainz 1971.

berechtigte Verteidigung politischer Werte, die sie mit Werten des Wirtschaftslebens verstanden, vorgezogen. Lieber gar keine Form der Wiedervereinigung als irgendeine Form, die auch die geringste Form eines kommunistischen Einflusses im wiedervereinigten Deutschland mit sich bringen würde. Eine recht theoretische Entscheidung, denn eine konkrete Möglichkeit der Wahl hat es kaum gegeben.“<sup>73)</sup>

Diese Entscheidung für den Westen trafen alle wesentlichen politischen Kräfte in den westlichen Besatzungszonen. Kurt Schumacher und die SPD mit ihrer streng antikommunistischen Politik bejahten sie ebenso wie Konrad Adenauer und die CDU, die den bürgerlichen Nationalismus durch eine klare Westorientierung überwunden hatte<sup>74)</sup>. Die Politik dieser Parteien wurde von den Wählern honoriert. Die SPD erzielte im Vergleich zur Weimarer Republik einen deutlichen Vertrauenszuwachs. Die CDU und ihre bayerische Schwesterpartei CSU wurden zur stärksten politischen Kraft, die nicht nur die Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die ersten zwanzig Jahre ihrer Existenz prägen sollte.

Zusammengefaßt läßt sich sagen: Im Deutschland der Jahre 1945—1948 spiegeln sich vier Phänomene<sup>75)</sup> wider, die das Ergebnis des Zweiten Weltkrieges waren:

1. Deutschland wird zum Objekt einer Weltpolitik, in der Europa seine beherrschende Stellung eingebüßt hat.

2. Deutschland fällt in einen parlamentarisch-demokratischen und einen kommunistischen Teil auseinander, wie sich Europa insgesamt in Länder mit parlamentarischem oder kommunistischem System teilt.

<sup>73)</sup> Alfred Grosser, Deutschlandbilanz, München 1970, S. 127.

<sup>74)</sup> Hans Peter Schwarz, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: Löwenthal/Schwarz, a. a. O., S. 46.

<sup>75)</sup> Karl Dietrich Bracher, Das deutsche Dilemma, München 1971, S. 181 ff.

3. Die sozio-ökonomischen und kulturellen Erschütterungen in Deutschland bieten die Chance des Wiederaufbaus, der Modernisierung und Industrialisierung, die neue Formen überstaatlicher Zusammenarbeit erforderlich macht. Deutschlands Integration in den Westen ist die Voraussetzung für den westeuropäischen Wiederaufbau.

4. Schließlich erweist sich die parlamentarische Demokratie nach der nationalsozialistischen Diktatur auch in Deutschland als überraschend regenerationsfähig und widerstandskräftig. Diese Möglichkeit erhielt die Demokratie durch die vollständige Diskreditierung der extremen Rechten, durch die Stärkung der Sozialdemokraten<sup>76)</sup> und vor allem durch den Aufstieg der neuen Christlich-Demokratischen Union. Im immer freier werdenden Teil Deutschlands gaben sich die Deutschen eine Verfassungsordnung, die die Schwäche der Weimarer Demokratie zu vermeiden suchte und gleichzeitig die schwere Belastung durch die NS-Diktatur bewältigen mußte. Das Bonner Grundgesetz hat die Aufgabe erfolgreich gelöst, die Gegebenheiten eines Besatzungsregimes zu modifizieren und in eine eigene demokratische Staatlichkeit zu verwandeln<sup>77)</sup>.

Es bleibt festzuhalten: Trotz der Zwänge, die die Besatzung Deutschlands und die Entwicklung der internationalen Situation ausübten, waren es deutsche Willensäußerungen, die zum Wiederaufbau Europas in Freiheit beitrugen. Dessen Konsolidierung und Ausbau sind heute die zentralen Aufgaben der deutschen Politik.

<sup>76)</sup> Vgl. hierzu auf europäischer Ebene: Bracher a. a. O., S. 187 ff. Bracher weist darauf hin, daß die sozialistische Politik bald an anfänglicher Zustimmung verlor, weil sie durch den Erfolg des marktwirtschaftlich ausgerichteten Marshall-Planes, durch die Mißerfolge der planwirtschaftlich orientierten kommunistischen Wirtschaftspolitik und die Berliner Blockade diskreditiert wurde, a. a. O., S. 189.

<sup>77)</sup> Karl Dietrich Bracher, Deutschland zwischen Diktatur und Demokratie, Bern und München 1964, S. 110.



## Grenzlinien der Regierbarkeit 1974–1979

## Fragen zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland besteht 1979 dreißig Jahre. Ob und in welchem Umfange sich das parlamentarische System während der ersten fünfundzwanzig Jahre bewährt hat, versuchte der Verfasser 1974 zu beantworten<sup>1)</sup>. Auf der Basis eines internationalen und eines historisch-nationalen Vergleiches mit der Weimarer Republik fiel das Urteil 1974 deutlich positiver aus als z. B. Alfred Grossers Zwischenbilanz von 1967 noch erwarten ließ. 1967 schrieb Grosser: „... alle Pfeiler, auf die sich die Politik der Bundesrepublik theoretisch stützen könnte, erweisen sich heute als erschüttert“<sup>2)</sup>. 1974, nachdem die Große Koalition 1969 beendet und die SPD erstmals im Wege eines demokratischen Regierungswechsels führende Regierungspartei geworden war, nachdem auch das erste konstruktive Mißtrauensvotum in der Geschichte der Bundesrepublik — gegen Willy Brandt — in einem äußerst komplizierten Verfahren zu einer breiteren Parlamentsmehrheit und zu einer handlungsfähigen Regierung geführt hatte, schrieb der Verfasser dieses Beitrags: „So modisch die gegenteilige Auffassung auch sein mag: von einer faktischen Krise des Parlamentarismus kann in der Bundesrepublik keine Rede sein. Für die Zukunft wäre, die bisherige Anpassungsfähigkeit gegenüber neuen Entwicklungen vorausgesetzt, ‚business as usual‘, Alltagsarbeit also, keine schlechte, aber auch keine geringe Voraussetzung.“<sup>3)</sup> Ich kann mich also in meiner folgenden Bilanz auf die fünf Jahre zwischen dem 25. und dem 30. Jubiläum der Bundesrepublik beschränken. Die generelle Frage lautet sodann: Bestand 1974 mehr Grund zum Optimismus als 1979? Sind fünf

weitere Jahre der Existenz dieses politischen Systems nicht Grund genug für ein beruhigendes Urteil?

## INHALT

- I. Die weiterhin stabile Substanz der Grundwerte
- II. Das keineswegs „alternierende“ Parteiensystem
- III. Die Schwachstellen der Parteienkonstellation
  - 1. Konstituierungsprobleme
  - 2. Parteienzersplitterung?
  - 3. Bürgerinitiativen und Ökologistenbewegung
  - 4. Protestpotential
- IV. Die ungewisse Mehrheit
  - 1. Konsensdruck des Bundesrates
  - 2. Zerfall der Gesetzmehrheit
  - 3. Kontroverse Politikbereiche
    - a) Ostpolitik
    - b) Ökonomie kontra Ökologie
    - c) Kernenergie und „Atomstaat“
- V. Der schwierige Verfassungskonsens
  - 1. Rolle des Bundesverfassungsgerichts
  - 2. Verfassungsrechtliche Sicherung von Grundwerten?
  - 3. Rechtsstaatliche Verfolgung von Terroristen?
  - 4. Freiheitliche Bekämpfung von Extremisten?
  - 5. Gefährdeter Rechtsstaat?
- VI. Resümee

Dieser Beitrag wurde geschrieben für eine Ausgabe der „Revue d'Allemagne“, die sich schwerpunktmäßig mit Themen aus Anlaß des 30jährigen Bestehens der Bundesrepublik beschäftigt. Die „Revue d'Allemagne“ wird von Alfred Grosser herausgegeben. Der Beitrag wurde im Februar 1979 abgeschlossen und für „Aus Politik und Zeitgeschichte“ aktualisiert.

<sup>1)</sup> Vgl. Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten — Fakten — Urteile, 2. Aufl. 1976. Eine Zusammenfassung erschien in französisch: Documents, Revue des Questions Allemandes, 3/74, S. 11—33.

<sup>2)</sup> Alfred Grosser, Die Bundesrepublik Deutschland. Bilanz einer Entwicklung, Tübingen 1967, S. 78.

<sup>3)</sup> Vgl. als knappe Darlegung der empirischen Grundlagen für dieses Urteil meine Darlegungen in den in Anmerkung 1 zitierten Beiträgen.

Ich hätte diese Frage nicht gestellt, gäbe es für mich gegenwärtig nicht einige Bedenken hinsichtlich der Erfüllbarkeit eines zentralen Anspruchs demokratischer Systeme: Ich bin überzeugt, daß es in der Bundesrepublik wesentlich schwerer geworden ist, Mehrheiten zu „finden“, zu erwerben und zu behalten. Diese These werde ich hier nur für fünf besonders einschlägige Themenkomplexe untersuchen können, obwohl sich ohne Schwierigkeiten weitere Bereiche benennen ließen:

1. Zunächst ist eine Antwort zu geben auf die fundamentale Frage, ob die Grundsubstanz der Orientierungen, in der Bundesrepublik „Grundwerte“ genannt, aus denen zum Zwecke der Mehrheitsbildung zu schöpfen wäre, noch gegeben und hinreichend vorhanden ist.

## I. Die weiterhin stabile Substanz der Grundwerte

In den fünfziger Jahren gab es eine ästhetisch initiierte<sup>4)</sup>, schließlich theologisch, philosophisch und psychologisch geführte Diskussion um den „Verlust der Mitte.“ Analog dazu ist für die späten siebziger Jahre und erst recht im Blick auf die achtziger Jahre die Frage nach einem möglichen „Verlust der Mehrheit“ zu stellen.

Die Fragen der fünfziger Jahre bestehen unvermindert in den siebziger Jahren fort. Ihre Dringlichkeit wird in der Bundesrepublik neuerdings als „Sinnverlust“ des Daseins und der Politik umschrieben. Soweit von den politischen Parteien Antworten versucht werden, laufen die entsprechenden Auseinandersetzungen unter dem Stichwort der „Grundwertediskussion“<sup>5)</sup>. Diese Diskussion soll später in ihren Streitbefangenen Bereichen wiedergegeben werden. Sie ist ein Indiz für gewisse Unsicherheiten hinsichtlich der ethi-

2. Sodann sind die Entwicklungen insbesondere der Struktur und Stabilität des Parteiensystems zu ermitteln. Daran anknüpfend ist nach Gründen und Geschichte der „Bürgerinitiativbewegung“ einschließlich des Protestpotentials in der Bundesrepublik zu forschen.

3. Engstens hiermit verbunden sind die ebenfalls darzustellenden Probleme, in der Umwelt- und Wachstumspolitik Mehrheiten zustande zu bringen.

4. Es wird zu prüfen sein, ob und inwieweit die Schwierigkeiten der Mehrheitenfindung auf institutionelle Fehlentwicklungen insbesondere zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht zurückzuführen sind.

5. Schließlich wird zu untersuchen sein, in welchen Bereichen der Verfassungskonsens der Bundesrepublik am deutlichsten umstritten war.

schen, philosophischen, kulturellen und psychischen Basis, auf der die Akteure des politischen Systems ihre Mehrheiten herzustellen haben. Insgesamt aber ist der „Gewißheitsverlust“ keineswegs dramatisch. Mit Richard Löwenthal können folgende Grundwerte als in der Bundesrepublik weiterhin überwiegend „intakt“ angenommen werden: Glaube an die Vernunft im Sinne des Glaubens an eine rationale Ordnung der Welt; Bejahung der Einzigartigkeit der menschlichen Person und damit der Menschenrechte des einzelnen; Anerkennung des bindenden Charakters freiwillig eingegangener — nicht nur blutsgebener — Gemeinschaften; Notwendigkeit einer Rechtsordnung zur Grenzziehung zwischen Individuum und Gemeinschaft; eine Auffassung der Arbeit als Sinnerfüllung des Lebens und nicht nur als notwendiges Übel; unbedingte Verpflichtung auf friedliche Mittel und Wege der Verfolgung politischer Ziele. Die Verpflichtung enthält nach Innen eine klare Absage an die Gewalt und nach außen eine eindeutige Absage an den Krieg. Noch ist das solchermaßen fundierte Wertesystem der Bundesrepublik soweit unstrittig, daß es primär darum ging und geht, wie diese Werte zu interpretieren und in gesetzliche Normen umzumünzen sind, wie also dafür auch politische Mehrheiten zu finden und zu behaupten sind. „Nur darin“, so schrieb Theo Sommer zum Jahreswechsel 1978/79, „liegt Rettung: daß wir der Vernunft politische Mehrheiten schaf-

4) Hans Sedlmayr, Verlust der Mitte, Salzburg 1948.

5) Vgl. die von Helmut Schmidt, Helmut Kohl und Werner Maihofer in der katholischen Akademie Hamburg vorgetragenen Referate sowie die daran anschließende Diskussion in: Günter Gorscheneck (Hrsg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, München 1978. Siehe auch: Richard von Weizsäcker (Hrsg.), CDU-Grundsatzdiskussion, Gütersloh 1977; ferner die bisher vier Broschüren der von der SPD herausgegebenen Reihe „Theorie und Grundwerte“ sowie die Freiburger und Kieler Thesen der FDP.

fen ... noch ist Zeit dazu, noch ist nicht Zeitenwende.“<sup>6)</sup>

Überhaupt wird man sich vor den allenthalben Aufmerksamkeit sichernden Dramatisierungen hüten müssen. Dies gilt auch in bezug auf manche „Elite-Klischees“ (Manès Sperber) über die Krisenhaftigkeit des „Spätkapitalismus in der BRD“. Die nachfolgenden Ausführungen sind nur dann im Sinne des Verfassers gewichtet, wenn davon ausgegangen wird, daß es in der Bundesrepublik nicht darauf ankomme, eine Demokratie zu behaupten, die ihren Bürgern zu entgleiten drohe, sondern darauf, „etwas hinzuzuerwerben zu einer Ordnung, deren Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft sind“<sup>7)</sup>.

## II. Das keineswegs „alternierende“ Parteiensystem

Das insgesamt zufriedenstellende Urteil des Jahres 1974 fußte nicht zuletzt auf der Tatsache, daß sich erst nach 1969, deutlicher noch nach 1972, ein in der Bundesrepublik „alternierendes Parteiensystem“ herausgebildet hatte, und zwar in einer Gestalt, die nahezu dem britischen Muster zu entsprechen schien<sup>8)</sup>. Grob gesprochen, gehörten als jeweils führender Regierungspartei die fünfziger Jahre parteipolitisch der Union aus CDU und CSU, die sechziger Jahre weder CDU/CSU noch der SPD (immer mehr aber der SPD), der Beginn der siebziger Jahre der SPD. Die langjährige „Asymmetrie“ des westdeutschen Parteiensystems — bezogen auf die Wahlergebnisse zugunsten von CDU und CSU (1957 Vorsprung von 18,4 Prozentpunkten) — war 1972 endgültig behoben. Diese Entwicklung ist um so bemerkenswerter, als die Konzentration der Wählerschaft auf die nun schon traditionellen Parlamentsparteien weiter anhielt. Bei den Wahlen von 1972 und 1976 wurden jeweils 99,1 Prozent der Stimmen für die im Bundestag vertretenen Parteien abgegeben — und dies bei einer Wahlbeteiligung von jeweils über 90 Prozent.

Im nachhinein, aus der Sicht des Jahres 1979, stellt sich jedoch die Frage, ob das Jahr 1972 wirklich den Beginn eines alternierenden Parteiensystems darstellt. Trat an die Stelle der bis Mitte der sechziger Jahre bestehen-

den Chancenlosigkeit der damaligen Opposition (SPD), einen Regierungswechsel herbeiführen zu können (= „Asymmetrie“), 1972 wirklich eine Parteienkonstellation, die einen Regierungswechsel (auf der Grundlage eines „alternierenden“ Parteiensystems) ermöglichte? Kennzeichnet das Wahlergebnis von 1972 nicht vielmehr den Anfang einer neuen Asymmetrie (von 9,3 Prozentpunkten)<sup>9)</sup>, diesmal zugunsten der SPD? Ist nicht die SPD als führende Regierungspartei bei steigender Bindung der FDP an die Kanzlerpartei zunehmend für CDU und CSU in Wahlen unschlagbar geworden? Hat sich aus der in dieser Frage angedeuteten Resignation nicht auch — geradeso wie in den Jahren 1966 bis 1969 — eine neue Opposition gegen das System der Parteien und des Parlamentarismus formiert, die keine Chance mehr sieht für Opposition im System? Wie kommt es, daß trotz der oben genannten statistischen Zahlen in der Bundesrepublik offensichtlich zunehmend von „Parteienverdrossenheit“ die Rede ist?

Zwar war die zweite Regierung Brandt 1972 mit einem deutlichen Vorsprung (von 9,3 Prozentpunkten) vor CDU und CSU aus den Wahlen hervorgegangen. Mit 54,2 Prozent der Stimmen verfügte sie über eine eindrucksvolle Mehrheit von 48 Mandaten im Bundestag. Die Zeit von 1972 bis 1974 belegt jedoch einmal mehr, daß die Handlungsfähigkeit einer Regierung keineswegs proportional zur Zahl ihrer Mandate ansteigt. Nach 1972 wurde Willy Brandt immer häufiger Amtsmüdigkeit und Vernachlässigung der Innenpolitik vorgeworfen. Mit seinem Rücktritt übernahm er 1974 die Verantwortung für das Eindringen eines DDR-Spiones (Guillaume) in das Bundeskanzleramt. Die historische Bedeutung der Kanzlerschaft Willy Brandts ist zunächst einfach darin zu sehen, daß ein Mann seiner sozialen

<sup>6)</sup> Vgl. den lesenswerten Leitartikel „Blick zurück in die Zukunft. Kulturkrise und Zeitenwende — eine Neujahrsbetrachtung“, in: Die Zeit vom 29. Dezember 1978; vgl. dort auch die Berufung auf Richard Loewenthal.

<sup>7)</sup> Wolfgang Zeh, Parlamentarismus. Historische Wurzeln und moderne Entfaltung, Heidelberg/Hamburg 1978, S. 12.

<sup>8)</sup> Siehe die historische Skizze des Parteiensystems bei Werner Kaltefleiter, Wandlungen des deutschen Parteiensystems 1949—1974, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/75, vom 5. April 1975, S. 6 ff.; ders. ausführlicher: Vorspiel zum Wechsel. Eine Analyse der Bundestagswahl 1976, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1977, S. 246 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. die stärker inhaltlichen Begründungen für diese neue Asymmetrie bei Rainer Olaf Schultze, Die Bundestagswahl 1976. Prämissen und Perspektiven, in: ZParl, 6. Jg. (1975), H. 4., S. 531 ff.

Herkunft und politischen Karriere in Deutschland überhaupt Kanzler werden konnte. Dies war ein Einbruch in das traditionell großbürgerlich-bildungsbürgerliche Politikmonopol in Deutschland. Wie umstritten auch immer die Ostpolitik Willy Brandts im Inland geblieben ist, seine Programmatik und Praxis der Aussöhnung mit den osteuropäischen Staaten, die manche Erfolge zeitigte, wird nach der Adenauerschen Westpolitik ebenfalls historische Verdienste für sich in Anspruch nehmen können. Aus der Sicht des Auslandes ist diese Wertung unbestritten.

Besonders nachhaltige Wirkung hätte es auf die Struktur des Regierungssystems der Bundesrepublik gehabt, wäre der unter Willy Brandt mit viel Einsatz verfolgte Versuch gelungen, im Bundeskanzleramt ein Instrument für umfassende integrierte „politische Planung“ zu institutionalisieren. Das Unternehmen scheiterte jedoch<sup>10)</sup>. Aus der Sicht des Nachfolgers im Kanzleramt nimmt sich die solchermaßen angestrebte Systematisierung der Politik vermutlich aus wie der untaugliche Versuch einer Substituierung der Richtlinienkompetenz, die Kanzler Brandt nicht mehr sicher auszuschöpfen vermochte. Der Versuch wurde in der Ära Schmidt nicht entschieden weiterverfolgt. Dennoch wird, wer die Reformmöglichkeiten der Regierungsapparatur der Bundesrepublik analysieren will, die damals angestellten umfangreichen Überlegungen studieren müssen.

Helmut Schmidt folgte Willy Brandt 1974 als fünfter Kanzler der Bundesrepublik. Er wurde 1976 wieder gewählt. Mit nur fünf Kanzlern und zwölf Kabinetten innerhalb von 30 Jahren erweist sich die Bundesrepublik in ihrer Regierung beträchtlich stabiler als die Weimarer Republik, auch deutlich beständiger als fast alle anderen westeuropäischen Staaten. Nach Adenauer hat Schmidt das Kanzleramt inzwischen am längsten inne. Man wird sagen können, daß mindestens drei, vielleicht sogar vier der bislang fünf Bundeskanzler durchaus historisches Format für sich in Anspruch nehmen können. Insofern hat sich das

---

<sup>10)</sup> Vgl. Heribert Schatz, Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 27, Göttingen 1974; Frank Grube, Gerhard Richter, Uwe Thaysen, Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 122, Göttingen 1976; sowie den für eine Analyse der Entwicklung der Bundesrepublik bedeutsamen Abschlußbericht der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977.

politische System der Bundesrepublik weiterhin in der Lage erwiesen, handlungsfähige Regierungen zu bestellen. Das gilt auch für die Zeit nach 1976, obwohl Helmut Schmidt nach der Bundestagswahl von 1976 mit einer wesentlich verkleinerten Mehrheit von nur zehn Sitzen regieren muß. SPD (42,6 Prozent) und FDP (7,9 Prozent) verloren 1976 gegenüber dem Wahlergebnis von 1972 zusammen 3,7 Prozent ihrer Stimmen. Die Asymmetrie, die sich 1972 mit 9,3 Prozentpunkten zugunsten der SPD andeutete, wurde bis auf 1,9 Prozentpunkte abgebaut. Vielen, nicht nur der CDU nahestehenden Beobachtern, deutete sich in diesem Wahlergebnis ein „Vorspiel zum Wechsel“<sup>11)</sup> an.

Obgleich die beiden Unionsparteien im Bundestag die stärkste Fraktion stellten, mußten sie sich mit der Oppositionsrolle begnügen. 1978 begann eine neue Serie von Landtagswahlen. Während die Union im Durchschnitt aller vier Landtagswahlen von 1978 gegenüber der Bundestagswahl 1976 einen leichten Stimmengewinn (0,76 Prozentpunkte) erzielen konnte, verlor sie Stimmen im Vergleich zu den Landtagswahlen von 1974 (minus 1,62 Punkte). Hinzu kam im Januar 1979, ausgelöst durch ein Memorandum von Kurt Biedenkopf zur allgemeinen und personellen Lage der Union<sup>12)</sup>, eine schwere Führungskrise der CDU. Schon nach der Wahl von 1976 setzte in der CDU ein Führungsverfall ein, von dem Helmut Kohl sich bis zu Beginn des Jahres 1979 nicht erholte. Helmut Schmidt dagegen erzielte um den Jahreswechsel 1978/79 demoskopische Zahlen der Wertschätzung, die selbst Willy Brandt 1972 nicht erreicht hatte. Schmidt und sein Kabinett wurden im Dezember 1978 von 64 Prozent eines repräsentativen Querschnittes befragter Bundesbürger mit „gut“ und „sehr gut“ beurteilt<sup>13)</sup>.

Für die CDU ergibt sich gegenüber der SPD — bezogen auf die Landtagswahlen 1974, die Bundestagswahl 1976 und die Landtagswahlen 1978 — eine spiegelbildlich entgegengesetzte Entwicklung. Die SPD verlor von 1972 auf 1974 und 1976, befand sich aber 1978 in

---

<sup>11)</sup> Vgl. Werner Kaltefleiter, a. a. O. Vgl. ferner zum Teil kontrovers zu Kaltefleiter: Dieter Just und Peter Röhrig (Hrsg.), Entscheidung ohne Klarheit. Anmerkungen und Materialien zur Bundestagswahl 1976, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 127, Bonn 1978.

<sup>12)</sup> Das Memorandum wurde im Wortlaut in der Tageszeitung „Die Welt“ vom 16. und 17. Januar 1979 abgedruckt.

<sup>13)</sup> Vgl. Die Ergebnisse in: „Die Welt“ vom 18. Januar 1979. Die EMNID-Ergebnisse wurden auch durch andere demoskopische Erhebungen bestätigt; vgl. Der Spiegel, 22. Januar 1979, S. 23 ff.

einem deutlichen Aufwind. Die CDU dagegen gewann von 1972 auf 1974 und erst recht auf 1976, verzeichnete aber leichte Verluste im Jahre 1978. Die Zuwachsraten der CDU von 1972 und 1974 sowie 1976 waren 1978 dahin, die 1976 hochgespannten Erwartungen waren 1978 und schon gar zu Beginn des Jahres 1979 verflogen. Für die FDP unterschied sich die Situation eingangs der neuen Serie von Landtagswahlen im Jahre 1978 deutlich von derjenigen des Jahres 1974. 1974 zeigte die SPD massive Schwächen, während die FDP als die in sich gefestigtere der beiden Koalitionsparteien galt. 1978/79 war die politische Lage genau umgekehrt. Einige Beobachter begannen im Sommer 1978 nach den Wahleinbußen der FDP in Hamburg und Niedersachsen (kein einziges Mandat in den Landesparla-

menten) sogar eine dritte Konzentrationsphase des Parteiensystems der Bundesrepublik in Richtung auf ein „reines“ alternierendes Zweiparteiensystem (ohne FDP) für möglich zu erachten. Genauere Analysen<sup>14)</sup> lassen jedoch erkennen, daß die FDP ihr Stimmepotential insgesamt halten konnte<sup>14a)</sup>. Damit ist rein quantitativ und aus der Sicht der Koalitionsmöglichkeiten der Parteien für die Bundesrepublik weiterhin von einem Zweieinhalbparteiensystem zu sprechen. Es gibt weiterhin drei „etablierte“ Parlamentsparteien, von denen jedoch nur zwei den Kanzler stellen können. Sah es 1976 noch nach einem „Vorspiel zum Wechsel“ aus, so ist bei Extrapolation der Wahl- und Demoskopiezahlen aus 1978/79 für das Wahljahr 1980 kein Regierungswechsel in Bonn zu erwarten.

### III. Die Schwachstellen der Parteienkonstellation

Die Schnelligkeit, mit der sich Tendenzen der Wählergunst wandeln können, wird ersichtlich, wenn man vergleicht, wie positiv der Wähler die Regierung Brandt 1972 und wie negativ er diese Regierung 1974 beurteilte; man vergleiche ferner, wie sich die Einschätzung der Regierung Schmidt von 1976 auf 1978 in entgegengesetzter Richtung positiv veränderte. Bis zur Bundestagswahl 1980 können bei dem geringen Vorsprung der sozialliberalen Koalition vor der Opposition politische Fehler der Regierung und der sie tragenden Parteien (wie der Rentenbeschluß von 1976) massive Wählerreaktionen zur Folge haben. Zudem ist zu bedenken, daß auch Mehrheiten in pluralistischen Gesellschaften nichts anderes als Konglomerate von Minderheiten sind. Über ihre tatsächliche Stabilität muß — im Anschluß an die vorangegangene quantitative Analyse — die folgende qualitative Untersuchung ihrer inneren Struktur und der Verträglichkeit der in ihr vertretenen Positionen Genaueres ermitteln.

#### 1. Konstituierungsprobleme

Wenn mit Gerhard Loewenberg davon ausgegangen wird, daß ein parlamentarisches System gerade in der Nachwahlphase seine Stabilität bzw. Anfälligkeit erweist, so ist für die Zeit unmittelbar nach 1976 eine ernsthafte Schwächephase des Parlamentarismus in der Bundesrepublik zu diagnostizieren. Denn allenthalben wurden Konstituierungsprobleme der neuen Konstellation offenkundig.

Sowohl die Regierungsbildung als auch — und erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik — die Oppositionsbildung vollzogen sich äußerst schwierig. Mindestens drei Mandatsträger der Regierungskoalition (253 Sitze) verweigerten Schmidt bei der Kanzlerwahl ihre Stimme. Wahlkampfaussagen des Kanzlers bezüglich der Rentenpolitik erwiesen sich nach der Wahl als ebenso unhaltbar wie der zuständige Minister (Walter Arendt) selbst. Im Gegensatz zum Wahlversprechen wollte die Regierung die nächste Rentenerhöhung hinausschieben. Der Kanzler wurde von seiner Fraktion politisch gezwungen, diesen Plan fallenzulassen. Er mußte der Öffentlichkeit vor dem Bundestag einen politischen Fehler eingestehen. Sein Kanzler-Image dürfte nie schlechter als zu diesem Zeitpunkt gewesen sein.

#### 2. Parteienzersplitterung?

Auch die Opposition hatte Mühe, sich zu formieren. Zum einen, weil sie zunächst nicht bereit war, sich mit der Oppositionsrolle abzufinden; der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl erhob am Tage nach der Wahl beim Bundespräsidenten Anspruch auf seine Nominierung als Kanzlerkandidat. Zum anderen, weil Erwägungen der CSU auftauchten, ihre Par-

<sup>14)</sup> Vgl. Klaus G. Troitzsch, Die Landtagswahlen im Jahre 1978: Keine Vorentscheidung, in: ZParl, 10. Jg. (1979), H. 1, S. 100 ff.

<sup>14a)</sup> Die Landtagswahl in Schleswig-Holstein konnte in diese Analyse nicht mehr einbezogen werden.

teiorganisation auf Bundesebene auszuweiten. Am 18./19. November 1976 entschieden die CSU-Abgeordneten in Wildbad Kreuth, künftig als eigenständige Fraktion im Bundestag anzutreten. Die Entscheidung richtete sich nicht zuletzt gegen den CDU-Vorsitzenden Kohl. Die CSU wollte Kohl als zwar nur zweitbesten Mann der Unionsparteien wohl für das Kanzleramt, nicht aber als Oppositionsführer gelten lassen. Da Strauß — unausgesprochene, aber unzweifelhafte „Nummer eins“ der CSU — für das Kanzleramt aus arithmetischen (gegenüber der CDU) und politischen Gründen (gegenüber der möglicherweise im Laufe der Wahlperiode noch zu gewinnenden FDP) als Kanzlerkandidat nicht in Betracht kam, mußte die CSU Kohl als Kanzlerkandidaten akzeptieren. Da Kohl die Kreuther Entscheidung mit der Androhung einer CDU-Konkurrenz in Bayern beantwortete, mußte Strauß ferner auf die Gründung einer bundesweiten CSU und einer CSU-Fraktion im Bundestag verzichten. So gingen am Ende beide Spitzenpolitiker der Opposition lädiert aus der Konstituierungsphase des 8. Deutschen Bundestages hervor.

Die Verwundbarkeit der gegenwärtigen Opposition blieb offensichtlich. Sie ist zum einen strukturell darin begründet, daß der Vorsitzende der Oppositionsfraktion diese nicht zugleich als Oppositionspartei anführen kann. Die Opposition aus CDU und CSU ist eine duplexe Einheit. Helmut Kohl ist zwar Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion, aber „nur“ Vorsitzender einer der beiden Parteien, aus denen sich diese Opposition zusammensetzt. Die Verwundbarkeit der Opposition ist zum anderen aktuell darin begründet, daß diese schwierige Einheit entweder nur durch das Innehaben des Kanzleramtes oder durch eine unbestritten überragende Führungspersönlichkeit aus den Reihen der stärkeren der beiden C-Parteien problemlos zusammengehalten werden kann, beide Bedingungen aber in der Wahlperiode seit 1976 nicht erfüllt sind. Derzeit weiß sich mindestens der Vorsitzende der CSU dem Vorsitzenden der CDU politisch überlegen, und auch aus der CDU selbst wurden Zweifel an der Kanzlerqualifikation des Oppositionsführers für die Öffentlichkeit unüberhörbar.

Die Schwäche der gegenwärtigen Opposition wurde auch in der unterschiedlichen Strategie von CDU einerseits und CSU andererseits gegenüber der FDP ersichtlich. Kohl ging davon aus, die Regierung Schmidt werde wegen ihrer 1976 besonders deutlich gewordenen Mängel nicht bis 1978 regieren und ein Wech-

sel noch in der laufenden Wahlperiode vor 1980 vollzogen. Entsprechend sei die Strategie — wie vor 1972 — auf Wechselwähler und potentielle Fraktionswechsler der FDP abzustellen. Strauß dagegen wollte und will eine Offensive, die auf eine absolute Mehrheit der CDU/CSU abzielt und daher auch die FDP nicht schont.

Die Strategie von Kohl überzeugte nach 1976 immer weniger. Zunehmend wurde der Vorwurf erhoben, SPD und FDP seien so eng miteinander verbunden, daß insbesondere die Unabhängigkeit der FDP von der SPD nicht mehr gewährleistet sei. Es handle sich bei diesen Parteien um einen geschlossenen Block, also um „Blockparteien“. Das Zweieinhalbparteiensystem sei faktisch ein Zwei-Lager-System. Der Vorwurf der Blockparteien veranlaßte folgende Überlegungen: Die SPD könne als dominierende Regierungspartei nur abgelöst werden, wenn eine deutlich konservativ orientierte, bundesweite CSU mit einer liberal-sozialen CDU koaliere. Nur eine solche Konstellation könne 50 Prozent des Wählerreservoirs ausschöpfen. Dies wiederum werde zur Abtrennung einer linkssozialistischen Partei von der verbleibenden gemäßigt reformerischen SPD führen. Eine derartige Fragmentierung und die damit verbundene Polarisierung in bezug auf einzelne Politikbereiche könne auch die traditionsgemäß naheliegende Spaltung der Liberalen in National- und Linksliberale verursachen. Von diesem Trend ermutigt, könnten schließlich noch eigenständige politische Gruppierungen entstehen wie die „Grüne Liste Umweltschutz“ (GLU) der Ökologen oder die „Bürgerpartei“ der Steuermüden, deren Gründung tatsächlich am 1. Mai 1979 erfolgte.

Erst aus dieser Vielfalt und „Bewegung in der Parteienlandschaft“ würden sich Möglichkeiten der Ablösung der „Blockparteien“ SPD und FDP ergeben: eine Mitte-Rechts-Regierung aus CDU und CSU, wenn nötig unter Einschluß der „Nationalliberalen“, würde denkbar, ebenso eine große Mitte-Mitte-Koalition aus CDU und SPD, aber auch eine Mitte-Links-Koalition aus SPD und Linkssozialisten. Der stellvertretende Vorsitzende der CDU, Kurt Biedenkopf, wollte jüngst nicht ausschließen, daß eine anhaltende Mehrheitsunfähigkeit der Unionsparteien zur Spaltung der CDU führen könne, und zwar selbst dann, wenn es nach der Bundestagswahl 1980 zu keiner sonstigen vierten Partei käme.

Den Regierungsparteien mag eine schwache Opposition zwar willkommen sein; eine allzu

schwache Opposition muß sie indessen beunruhigen. Die Mehrheitsfähigkeit des Regierungslagers ist auf vielfache und komplizierte Weise abhängig auch vom Zustand des Oppositionslagers. Erreichen die Schwächen der Opposition ein Ausmaß, welches die Opposition als Alternative zum Regierungslager außer Betracht stellt, so ist dies ein alarmierendes Zeichen für das Regierungssystem insgesamt, welches auch die Regierenden langfristig mehr fürchten müssen als ihre zeitweilige Verbannung auf die Oppositionsbänke.

### Bürgerinitiativen und Ökologenbewegung

Zahl und Wirkung der Bürgerinitiativen wurden in der Bundesrepublik häufig als Beweis für die Schwäche der politischen Parteien angeführt. Nicht selten wurde eine „Bürgerinitiativbewegung“<sup>15)</sup> als grundsätzliche (extra-konstitutionelle) Opposition gegen das repräsentative System, mindestens aber als Indiz für dessen Krisenhaftigkeit angenommen. Tatsächlich ist die Zahl der Bürgerinitiativen in den letzten zehn Jahren kräftig angewachsen. In Zielsetzung und Zusammensetzung, in Struktur und Strategie waren die Bürgerinitiativen jedoch so heterogen, daß von einer „Bewegung“ nicht gesprochen werden kann<sup>16)</sup>, nicht einmal, wengleich dort noch am ehesten, im Umweltschutz. Es waren tatsächliche Repräsentationsdefizite, die notwendigerweise Bürgerinitiativen auf den Plan riefen. Bürgerinitiativen sind wesentliche Bestandteile des pluralistischen Vorsorgestaates. Eher zufällige, geschichtliche Umstände<sup>17)</sup> kamen hinzu, daß die Zahl der Bürgerinitiativen von 1969 an beständig anwuchs. Im Frühjahr 1977 erreichte sie einen ersten Höhepunkt. Im Sommer 1977 wurden 50 000 Bürgerinitiativen und mehr Initiativ- als Parteimitglieder (1,7 Millionen) angenommen<sup>18)</sup>. Die meisten Bürgerinitiativen entsprachen höchst alltäglicher Interessenwahrnehmung gegen Verwaltungsvorhaben der verschiedensten Art. Sie waren zeitlich, räumlich und thematisch begrenzt. In anderem Zusammenhang habe ich diese Selbsthilfeaktionen idealtypisch als Bürgerinitiativen erster Genera-

tion gekennzeichnet<sup>19)</sup>. Hinzu kamen zunehmend seit 1972 Bürgerinitiativen der zweiten Generation. Diese waren weder zeitlich noch räumlich noch thematisch so eng begrenzt wie die der ersten Generation und traten vornehmlich im Bereich des Umweltschutzes auf. In einer Repräsentativerhebung erklärten 1977 ganze 11 Prozent der Befragten, daß sie bei Umweltinitiativen „mitmachen“; nur 6 Prozent rechneten sich jedoch zu Mitgliedern der Bürgerinitiativen. 48 Prozent der Bevölkerung vertraten die Auffassung, daß von Bürgerinitiativen innerhalb der nächsten fünf Jahre am ehesten ein wirksamer Beitrag zum Umweltschutz zu erwarten sei. Im Umweltschutz registrierte das Umweltbundesamt 1978 nahezu 850 Organisationen<sup>20)</sup>. Ein erster deutlich nachweisbarer Einbruch in die Zuwachsraten der Bürgerinitiativen erfolgte im Frühjahr 1977 (zweite Brokdorfdemonstration), ein zweiter im Herbst 1978.

1977/78 entstanden aus verschiedenen Umweltinitiativen Wahlkampforganisationen mit eigener Programmatik. Als „Grüne Liste Umweltschutz“ (GLU) nahmen diese Parteien ganz neuen Typs an den Wahlen teil. 1978 hatten 48 Prozent der Bevölkerung der Bundesrepublik die Chance, ihre politische Einschätzung der Grünen Listen im Vergleich zu den Parteien zu bekunden. Die Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein und Bayern sowie die Landtagswahlen in Hamburg, Niedersachsen, Hessen und Bayern gaben hierzu Gelegenheit. Ihren bisherigen wahlpolitischen Höhepunkt erreichten die Grünen — in Hamburg zusammen mit den „Bunten“ (3,5 Prozent) — im Sommer 1978. Zwar verfehlten sie die Mandatsquote von 5 Prozent der Stimmen für die Landtage. In Hamburg und Niedersachsen aber erreichten sie beachtliche Stimmenanteile bei der Landtagswahl, in Schleswig-Holstein und in Hamburg errangen sie Sitze in kommunalen Vertretungskörperschaften. Die Wahlen in Hamburg und Niedersachsen wurden vielfach als Gefährdung des Parteiensystems der Bundesrepublik gewertet, weil die FDP ihre Sitze in den Landesparlamenten verlor.

Bei den „Oktoberwahlen“ des gleichen Jahres in Hessen (2 Prozent) und Bayern (1,8 Prozent) konnten verschiedene „grüne“ Wahlorganisationen die Erfolge des Sommers jedoch

<sup>15)</sup> Peter C. Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek 1976.

<sup>16)</sup> Vgl. Uwe Thaysen, Bürgerinitiativen, Parlament und Parteien in der Bundesrepublik, in: Bernd Guggenberger und Udo Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 156, Anmerkung 6.

<sup>17)</sup> Ebd., S. 141 f.

<sup>18)</sup> Vgl. meine demnächst erscheinende Veröffentlichung: Bürger- und Staatsinitiativen. Dort sind die Zahlen im einzelnen näher erörtert.

<sup>19)</sup> Vgl. meinen Aufsatz, Parteien und Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland — Eine Prozeßanalyse (1968—1978); der Aufsatz erscheint, herausgegeben von Otthein Rammstedt, demnächst in der Reihe „Argumente in der Energiediskussion“, Neckar-Villingen.

<sup>20)</sup> Vgl. den Bericht des Amtes: Bürger im Umweltschutz, Berlin 1978.

nicht wiederholen. Zu deutlich wurde dem Wähler ihre programmatische Widersprüchlichkeit und ihre organisatorisch-personelle Zerstrittenheit.

Insgesamt haben sich die Parteien der Bundesrepublik gegenüber den Bürgerinitiativen und gegenüber der ökologischen Bewegung als recht anpassungsfähig erwiesen. Insbesondere die 1975 veröffentlichten kommunalpolitischen Programme sämtlicher Parteien kündigten den Bürgerinitiativen der ersten Generation reichlich Mitwirkungsrechte — von der Anhörung und Mitwirkung in Gemeinderatsausschüssen sowie deren Öffentlichkeit bis zum Bürgerentscheid<sup>21)</sup> — an. Viele davon — in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz auch das Bürgerbegehren — wurden im Zuge landesgesetzlicher Novellierungen von Kommunalverfassungen verwirklicht. Bedeutsame Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet das Verwaltungsverfahrensgesetz von 1976, Je mehr die Parteien sich jedoch den Ökologen und anderen Bürgerinitiativen der zweiten Generation als Wahlkonkurrenten gegenüber sahen, desto mehr schränkten sie ihre ursprüngliche Bereitschaft zur Einräumung von Mitwirkungsrechten ein. Das gilt vornehmlich für SPD und FDP; CDU und CSU hatten wenig „Reformeuphorie“ zurückzunehmen. Die allgemeine Rücknahme von Beteiligungsrechten ist beispielhaft an der Willensbildung um die Verbandsklage nachweisbar.

Angesichts der Bürgerinitiativen der zweiten Generation nahmen die Parteien Zusagen an Bürgerinitiativen auch der ersten Generation zurück. Die Gefahr eines pathologischen, weil lernunfähigen Verhältnisses zwischen Bürgerinitiativen und Parteien war damit durchaus gegeben. Gleichzeitig begannen die Parteien jedoch, der ökologischen Bewegung mit einer zunehmenden Zahl von Gesetzen zum Umweltschutz das politische „Wasser abzugraben“<sup>22)</sup>. Besonders wirksam dürfte das jüngste Gesetz zur Verschärfung der Umweltkriminalität sein: Mit beträchtlichem Pathos wurden Umweltsünder im Bundestag von Justizminister Vogel auf eine Stufe mit Betrügnern, Brandstiftern, Dieben und Gewalttättern gestellt. Wirksam demonstrierte der Staat seinen Anspruch auf das Monopol eines sanktionierbaren Umweltschutzes — wie wenig wirksam die Maßnahmen tatsächlich auch

<sup>21)</sup> Vgl. im einzelnen die in Anm. 18 genannte Arbeit: Bürger- und Staatsinitiativen.

<sup>22)</sup> Vgl. die in Anm. 19 genannte Arbeit: Parteien und Bürgerinitiativen...; demnächst auch Jürgen Lottmann, Umweltfragen im Bundestag, in: ZParl, 10. Jg. (1979), H. 2., mit den genauen Zahlen.

sein mögen. Die Strategie der sozialliberalen Koalition — insbesondere der Liberalen (siehe Kalkar) — geht dahin, Bürgerinitiativen keine neuen Mitwirkungsrechte und damit organisatorische Profilierungsmöglichkeiten einzuräumen, sich aber gleichzeitig ihrer politischen Themen wenigstens soweit anzunehmen, daß die Ökologen nicht zur Wahlkonkurrenz werden. Eine breite Institutionalisierung der Willensbildung zum Umweltschutz — vom Umweltbundesamt und Umweltministerien in den Ländern bis zum Benzinblei-, Chemikalienschutz- oder Wasserhaushaltsgesetz — hat begonnen. Die traditionellen Parteien haben sich ein nicht mehr ganz neues Thema offiziell „zu eigen“ und damit wenigstens vergleichsweise beherrschbar gemacht. Noch bleibt allerdings festzustellen, daß die Umweltgesetzgebung von der „Umweltbewegung“ kaum wahrgenommen wird<sup>23)</sup>.

#### 4. Protestpotential

In der Bundesrepublik wird in ernst zu nehmenden Analysen<sup>24)</sup> ein wachsendes Protestpotential vermutet. Einige Autoren rechnen schon die Ökologen — vornehmlich GLU und GAZ (Grüne Aktion Zukunft) — hierzu. In Hamburg und zur Wahl des neuen Abgeordnetenhauses in Berlin sammelten sich zahlreiche „bunte“ K-Gruppen (KBW, KPD und KPD/ML) zur Wahl. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung bekundete, seine Interessen nicht durch die Parteien repräsentiert zu sehen<sup>25)</sup>. Das Ansehen der Abgeordneten erreichte einen Tiefpunkt<sup>26)</sup>. Die nachfolgenden Daten zeigen, daß die Zuwachsraten der Parteien rückläufig sind. Bei den etablierten, schon in den sechziger Jahren voll ausgebauten „Mitglieder- und Apparatsparteien“ SPD und CSU ist sogar erstmals in deren Geschichte ein absoluter Rückgang der Mitglieder ersichtlichen (Tabellen 1)<sup>27)</sup>. Am 1. Mai 1979 gründete Hermann Fredersdorf (ehemals SPD) eine Steuerprotestpartei, genannt „Bürgerpartei“.

<sup>23)</sup> Vgl. Hans-Joachim Fietkau, Vom Umweltbewußtsein zur Umweltpartei, in: ZParl, 10. Jg. (1979), H. 2.

<sup>24)</sup> Vgl. K. G. Troitzsch, a. a. O.; ferner Horst Rönsch, Die Hessische Landtagswahl vom 8. Oktober 1978: Beginn eines neuen Trends?, in: ZParl, 10. Jg. (1979), H. 1, S. 34 ff. Vgl. ferner die dort zitierten Arbeiten von Rudolf Wildenmann und Werner Kaltefleiter.

<sup>25)</sup> Vgl. DER SPIEGEL, Nr. 24/32 vom 12. Juni 1978.

<sup>26)</sup> Vgl. zwei in der ZParl 9. Jg (1978), H. 4, S. 447 ff. und 451 ff., wiedergegebene Dokumentationen.

<sup>27)</sup> Siehe die Quelle am Fuß der Tabelle.



Tabelle 1: Mitglieder in den Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1968—78\*

	1968	1970	1972	1974	1976	1977 (Mitte)	1978 (Dez.)
SPD			954 000	957 000		1 021 000	1 000 210
CDU	284 771		377 752	451 295	652 000	658 885	675 286
CSU	73 625	76 680		143 014	180 513		166 000
FDP**	57 034	56 531	57 757	70 938	78 000	79 051	79 587

\* Die Zahlen bis 1977 sind entnommen aus: Joachim Raschke (Hrsg.), Die politischen Parteien in Westeuropa, Reinbek 1978, S. 105, 80, 90 und 98. Die Zahlen für Ende 1978 erfragte der Verfasser bei den Parteizentralen.

\*\* Jeweils zum 31. 12.

Mögen die Parteien die Ökologen wahl-taktisch bereits weitgehend im Griff haben (der Grundkonflikt Ökologie kontra Ökonomie ist damit keineswegs gelöst, siehe unten), so meldet sich mit der „Bürgerpartei“ eine noch weitgehend unkalkulierbare Bewegung an. Noch ist offen, ob sich der dänische „Glistrup-Erfolg“ in der Bundesrepublik wiederholen läßt. Hier ist ein Potential von Unzufriedenen, die offensichtlich davon ausgehen, daß die traditionellen Parteien die Probleme der Gegenwart nicht begreifen und nicht lösen können. Werner Kaltefleiter schätzt dieses Potential auf 20 Prozent der Wahlbürger. Er verortet es in der Mitte des Parteiensystems: „Nicht von der Peripherie her droht ein Ausfransen des Parteiensystems, sondern aus dem Potential der Wechselwähler, die von der Regierung enttäuscht, der Opposition nichts zutrauen.“<sup>28)</sup> So gesehen wäre gerade die Stabilität bzw. Erstarrung des Parteiensystems der Bundesrepublik ein Gefahrenmoment, das die Destabilisierung der Bundesrepublik auslösen könnte. Der quantitativ eindeutige Fortbestand des Zweieinhalbparteiensystems ist also qualitativ gar nicht so gesichert, wie die Wahlergebnisse vermuten lassen. Jüngstes Indiz für die Labilität: der Gründungsversuch einer „Liberal-konservativen Aktion“ im Februar 1979.

Wird das System zerbrechen? Eine Antwort kann von folgenden, einigermaßen gesicherten Zusammenhängen ausgehen:

1. Die CSU wird das Risiko der vierten Partei scheuen müssen, weil die Einbrüche einer dann in Bayern auftretenden CDU gegenüber der CSU zu groß sein würden (bis zu 30 Prozent wurden hochgerechnet), weil die noch auf dem rechten Terrain zu erzielenden Ge-

winne (bei 1976 weniger als 0,5 Prozent rechtsextremistischen Wählern) zu gering sind und weil die bundespolitische Position von Strauß seit der Kreuther Tagung im November 1976 und erst recht nach der bayerischen Landtagswahl 1978 geschwächt ist<sup>29)</sup>.

2. Die bisherige Anpassungs- und Aufnahme-fähigkeit der traditionellen Parlamentsparteien vorausgesetzt, werden die Ökologen partei- und wahlpolitisch nicht weiter vorankommen können.

3. Das gleiche ist nicht so sicher für die Bürgerpartei zu sagen.

4. Aufgrund fast schon traditionellen Widerstandes des sozialen Flügels der CDU gegen Spaltungsdrohungen von der Rechten ist eine Abspaltung der Linken in der CDU von ihrer Mutterpartei wenig wahrscheinlich; auch die SPD besitzt eine mittlerweile historische Integrationstradition zur Erhaltung einer demokratischen Linken<sup>30)</sup>.

So ist also die Wahrscheinlichkeit eines massiven Wandels der politischen Konstellation der Bundesrepublik vor 1980 gering. Auf der Grundlage der Trends zu Beginn von 1979 ist 1980 nicht einmal ein Regierungswechsel zu erwarten. Eine auch nur wenig unter die Oberfläche gehende Analyse zeigt jedoch, daß es unter der geschlossenen Decke des Parteiensystems beträchtliche Bewegung gibt, die Gewißheiten nicht zuläßt.

<sup>29)</sup> Anders Jürgen Falter, Die Bayerische Landtagswahl vom 15. Oktober 1978: Anti-Strauß-Wahl oder Mobilisierungsschwäche einer „Staatspartei“?, in: ZParl 10. Jg. (1979), H. 1, S. 50 ff.; es ist auch nicht zu übersehen, daß die „Personaldiskussionen“ um den Kanzlerkandidaten der Opposition die Position von Strauß in dem Maße aufwerteten, wie sie die Position von Kohl beeinträchtigten.

<sup>30)</sup> Umfrageergebnisse, die EMNID im Januar 1979 veröffentlichte, bestätigen den hier formulierten Befund, vgl. die Zahlen in: DIE WELT, 19. Januar 1978.

<sup>28)</sup> Vgl.: In der politischen Mitte wächst Protest gegen den Moloch Staat, in: DIE WELT vom 31. Mai 1978.

Weitere Ungewißheiten ergeben sich daraus, daß es schwieriger geworden ist, den Begriff der Mehrheit *politisch* zu definieren. Die einfache Vorstellung, daß in Demokratien die Mehrheit entscheidet, ist in der Wirklichkeit immer schwieriger umzusetzen bzw. immer weniger zu erkennen. Wieviel Verunsicherung ist in dieser Frage überhaupt erträglich?

### 1. Konsensdruck des Bundesrates

In der Bundesrepublik werden Gesetze vom Bundestag und vom Bundesrat beschlossen. Die Entscheidungen des Bundesrates können in einigen Materien vom Bundestag zurückgewiesen werden, in anderen ist der Bundestag an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Hier ergeben sich Analogien zu den Problemen der in Frankreich für die politische Handlungsfähigkeit erforderlichen „doppelten Mehrheit“ (für den Präsidenten einerseits und die Regierung/Nationalversammlung andererseits). Seit 1969 hat die sozialliberale Koalition im Bundestag und die christdemokratische Union im Bundesrat eine Mehrheit — immer vorausgesetzt, die Parteizugehörigkeit der jeweiligen Vertreter entscheidet über die Stimmabgabe. Obwohl diese Konstellation nunmehr bald zehn Jahre besteht, konnte regiert werden. Diese Feststellung allein sollte vor Vereinfachungen und Dramatisierungen über die Konfrontation „Bundesrat kontra Bundestag“<sup>31)</sup> warnen. Erstens ist die Behauptung nicht ganz zutreffend, der Bundesrat früherer Jahre habe sich in seiner parteipolitischen Zusammensetzung in Übereinstimmung mit dem Bundestag befunden. Zweitens ist die Situation nach 1969 — wegen der CDU/FDP-Koalitionen im Saarland und in Niedersachsen (seit 1977) — nicht

<sup>31)</sup> Vgl. grundsätzlich: Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in: ZParl, 1. Jg. (1970), H. 3. S. 318 ff.; die Kontroverse aus der Sicht der politischen Akteure (Claus Arndt, Roman Herzog, Gerhard Jahn, Carl Otto Lenz, Albert Osswald, Gerhard Stoltenberg) ausführlich und eindringlich mit weiterem Zahlenmaterial und einer Diskussion der DEUTSCHEN VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFragen in: H. 3/1976 der ZParl; die wissenschaftlich verdienstvolle Festschrift zum fünfundsiebenzigjährigen Bestehen des Bundesrates, hrsg. v. Bundesrat, wiss. Redaktion Dieter H. Scheuing, Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974; Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976; Friedrich Karl Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969—1976, Bonn 1978.

so gewesen, wie die Konfrontationsthese häufig behauptet. Drittens folgte der reformorientierten Regierung Brandt 1974 eine von vornherein stärker pragmatisch auf Stabilisierung zielende Regierung Schmidt, für deren Programmatik der Bundesrat eine wesentliche geringere Hürde darstellte. Gewiß wäre eine entschiedenere Reformpolitik gegen den Willen von CDU/CSU am Bundesrat gescheitert. Eine solche Politik lag jedoch nicht im Willen der Regierung Schmidt.

Ganz im Gegensatz zu den üblichen Lamentos der Konfrontationsthese ist meines Erachtens zu fragen, ob die Regierung Schmidt nicht letztlich von dem vom Bundesrat ausgehenden Konsensdruck profitierte: Wenn durch diesen Druck tendenziell ein Allparteienprogramm realisiert wurde, so erreichte die Politik der Bundesrepublik damit ein sehr hohes Maß demokratischer Legitimität und die Regierung Schmidt ein sehr hohes Maß an Wählerzustimmung. (In Frankreich wird die Opposition weder institutionell noch programmatisch auch nur annähernd derjenigen der Bundesrepublik berücksichtigt.) Diese Art der Politik fordert allerdings ein äußerst präzises Augenmaß zur Sichtung der jeweiligen „Allparteienmehrheit“ und ein beträchtliches Maß an politischem Geschick, mit welchem die Regierung die Themen der Politik dominiert und in der Lage bleibt, die Opposition öffentlich im politischen Zustimmungszwang gegenüber Vorlagen der Regierung zu halten. Selbst dort, wo Vorlagen am Bundesrat scheitern — was kaum geschieht<sup>32)</sup> —, kann die sozialliberale Koalition — solange es selten vorkommt — dies noch zur Integration ihres linken Flügels für sich positiv ummünzen.

<sup>32)</sup> Vgl. die Zahlen für die 7. Wahlperiode in: Bundesrat, Mitteilungen an die Presse vom 8. Februar 1977. Die Zahlen für die bisherige 8. Wahlperiode sind der hier genannten Mitteilung nur zum Teil zu entnehmen; sie wurden aufgrund eigener Nachfragen beim Bundesrat ergänzt und zur Tabelle 1 zusammengestellt. (Herrn MinR Konrad Reuter, Leiter des Parlamentsdienstes des Deutschen Bundesrates, danke ich für seine Ergänzung und Überprüfung der Tabelle.) Die Zahlen der bisherigen 8. Wahlperiode bis 1979 lassen erkennen, daß die Regierung Schmidt ihre offiziellen Ankündigungen nicht wahr machte bzw. nicht wahr machen konnte, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze niedrig zu halten. Insgesamt offenbaren die Zahlen für die beiden hier verglichenen Zeiträume beträchtliche Konstanz, sowohl ihrer Quantität nach als auch in bezug auf das Verhältnis der am Gesetzgebungsprozeß beteiligten Organe zueinander.

Insgesamt ist klar, daß die Mehrheitsbeschaffung unter den Bedingungen des Föderalismus in der Bundesrepublik ganz besonders schwierig ist. Die Definition der politisch handlungsfähigen Mehrheit ist weit komplizierter als mathematische Konstellationen im Bundestag jeweils vermuten lassen. Sie ist von Fall zu Fall ungewiß und ihre Beschaffung eben darum eine hohe politische Kunst.

## 2. Zerfall der Gesetzgebungsmehrheit

Die Demokratisierungsdiskussionen und die technologischen Entwicklungen in den letzten Jahre haben gezeigt, daß es immer schwieriger wird, diejenige Mehrheit im voraus zu bestimmen, die über eine Angelegenheit entscheiden soll. Erfordernisse des Minderheitenschutzes wie der politischen Integration verlangen die Delegation bzw. Ausdifferenzierung von Mitwirkungs- und/oder Beschlußkompetenzen. Aufgrund der tiefgreifenden Einwirkungen moderner technologischer Entwicklungen in Freiheit, Leben und Eigentum des einzelnen wird es notwendig, den Minderheitenschutz gegenüber dem Bedürfnis nach integrationsfähigen Mehrheitsentscheidungen von Gesetzgebungsmaterie zu Gesetzgebungsmaterie neu zu definieren. Dieser Zusammenhang ist für die kommunale Politik aufgrund der dort seit längerem üblichen Ersetzung des herkömmlichen generell abstrakten „Gesetzes“ bzw. „Beschlusses“ durch den politischen „Plan“ bekannt. Er ist aber auch in der Bundespolitik wirksam. Dort wurde er besonders sichtbar in dem heftigen Streit um den „Schnellen Brüter“ (Uranium 238/239), der in Kalkar entstehen soll. Hier mußte erst verfassungsgerichtlich geklärt werden, ob der Bundesgesetzgeber (in § 7 des Atomgesetzes) die Entscheidungsbefugnis und damit auch die Mehrheitsinstanzen verfassungsrechtlich angemessen definiert hatte. Die Problematik kann hier nicht im einzelnen dargelegt werden. Ihre Aktualität kann nur mit Hinweis auf die in der Bundesrepublik besonders brisanten Auseinandersetzungen um die Kernkraftwerke in Wyhl, Brokdorf und Grohnde sowie die geplante Endlagerungsstätte für Atommüll in Gorleben angedeutet werden. Ihre Dimension in bezug auf die Abgrenzung von Minderheitenschutz und Mehrheitsbedürfnis soll hier nur verallgemeinert, grundsätzlich und beispielhaft veranschaulicht werden:

Will man den unmittelbar Betroffenen/Beteiligten ein Entscheidungsrecht einräumen, so mag die Gemeinde A einem Kernkraftwerk in ihren Grenzen durchaus zustimmen, z. B. aus Überlegungen hinsichtlich der damit anfallen-

den Vorteile aus Gewerbesteuer, Infrastruktur und dgl. Die Kosten-Nutzen-Analyse des Ringes der nächstumliegenden drei Gemeinden B, C und D fällt negativ aus, weil in diesem Ring sowohl die Umweltbelastung als auch das Risiko besonders negativ zu Buche schlagen. Vielleicht entscheidet auch noch der zweite Ring aus den neun Gemeinden E bis M gegen den Bau eines Kernkraftwerkes in der Gemeinde A. Der dritte Ring von 27 Gemeinden aber sieht sich unter Umständen nicht mehr unmittelbar bedroht, sondern in seiner Energieversorgung besser gesichert. Das gilt erst recht für alle noch weiter von der Gemeinde A entfernten Ringe. Nach unserem Beispiel überstimmen rein quantitativ die Gemeinden A plus 27 Gemeinden des dritten Ringes die neun Gemeinden des zweiten Ringes. Ist dem Anspruch der neun Gemeinden auf Minderheitenschutz Genüge getan? Noch dringlicher wird diese Frage im Falle etwa einer Mülldeponie, die auch von der Gemeinde A nicht akzeptiert wird. Andere Materien, z. B. Industrie-Emissionen, begründen nicht weniger schwer definierbare Bedürfnisse des Minderheitenschutzes.

Hier wird deutlich, daß die Mehrheiten aufgrund der technologischen Entwicklungen zunehmend nicht mehr a priori verfassungsrechtlich fixierbar sind. Sie definieren sich immer häufiger von der Entscheidungsmaterie her. Damit aber ergibt sich die schwierige Aufgabe, für inkommensurable Zusammenhänge — hier die zur Entscheidung anstehende Materie, da das demokratische Recht der Mehrheit wie des Minderheitenschutzes<sup>33)</sup> — politische Entscheidungsvoraussetzungen zu garantieren und die für diese je unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen jeweils anderen Konsensmengen zu mobilisieren. Die föderalistische Konstruktion der Bundesrepublik bietet hierzu Differenzierungsmöglichkeiten. Stichworte wie Brokdorf, Grohnde, Gorleben, Kalkar und Wyhl sowie die Aktivitäten der vielen Bürgerinitiativen lassen erkennen, daß sich auch hierzulande zunehmende Unge- wißheit über das Verständnis eines scheinbar so klaren Begriffes wie „Mehrheit“ und der

<sup>33)</sup> Vgl. dazu Gunther Kisker, Zuständigkeit des Parlaments für politische Leitentscheidungen. Vorlagebeschluß des OVG Münster zur Genehmigung des Schnellen Brüters in Kalkar, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 1, S. 53 ff.; in demselben Heft auch den Wortlaut des Vorlagebeschlusses in Auszügen. Das BVerfG beschloß am 8. August 1978, daß § 7 Abs. 1 und 2, soweit er die Genehmigung von Kernkraftwerken des Typs des Schnellen Brüters zuläßt, mit dem Grundgesetz vereinbar ist (— 2 BvL 8/77 —). Das OVG hatte diesbezüglich Zweifel, die von Kisker geteilt wurden.

daraus abzuleitenden Konsequenzen<sup>34)</sup> verbreitet. Neue Legitimationsfragen sind damit gestellt.

### 3. Kontroverse Politikbereiche

Mit Blick auf den ausländischen Leser wird ein Wort zur Außenpolitik zu sagen sein, obwohl diese nicht zu den besonders kontroversen Politikbereichen zählt. Danach bleibt nur noch Raum für die beiden nach meiner Einschätzung umstrittensten Themen, nämlich die Deckung des Energiebedarfes bei gleichzeitiger Abwehr des „Atomstaates“. Die Energiepolitik ist weniger zwischen den Parteien als zwischen diesen und den Ökologen umstritten. Das Ausmaß an law and order sowie die Methoden zu deren Gewährleistung stehen hingegen eher zwischen den Parteien als in der Bevölkerung der Bundesrepublik zur Diskussion. Insbesondere mit der inneren Sicherheit ist der Verfassungskonsens angesprochen, der in einem eigenen Abschnitt V inhaltlich genauer zu behandeln ist. Im nachfolgenden Abschnitt kommt es nur darauf an, die Auswirkungen der Kontroversen auf die Mehrheitsfindung bzw. -sicherung zu skizzieren.

#### a) Ostpolitik

Die Ostpolitik der Bundesregierung ist zwar immer noch zwischen den Koalitions- und Oppositionsparteien umstritten. Vor allem in bezug auf die „Friedfertigkeit“ der Sowjetunion und in bezug auf die „Vorleistungen“ der Bundesrepublik für Gegenleistungen der östlichen Länder einschließlich der DDR gehen die Meinungen auseinander. Das Wahlergebnis von 1972 hat die Kontroverse um die Ostpolitik jedoch weitgehend entschärft: Die deutliche Option des Wählers für Willy Brandt hatte plebiszitäre Züge. Sie nahm der 1972 gerade in diesem Punkt in sich zerstrittenen Opposition die Hoffnung, den Wähler durch die Präsentation alternativer ostpolitischer Prämissen überzeugen zu können. Der verbliebene Streit gilt den Modalitäten einer einhellig bejahten Politik des Friedens und der Aussöhnung. In keinem Jahrhundert zuvor hat es für die Deutschen — und damit auch für viele Bürger anderer Staaten — eine so lange Periode vergleichsweise gesicherten Friedens gegeben.

<sup>34)</sup> Vgl. hierzu die prägnanten Aussagen des Ersten Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg, Hans-Ulrich Klose, Legitimationskrise unserer Demokratie — Identitätskrise der Demokraten, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 4., S. 556 f.

#### b) Ökonomie kontra Ökologie

Die Studien des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums sind auch in der Bundesrepublik heftig diskutiert worden. Der Ölpreisschock von 1973 verbreitete das Bewußtsein der Umweltschützer, an einem historischen Wendepunkt zu stehen. Die Breitenwirkung dieses Bewußtseins ist in unzähligen Kommentaren der veröffentlichten Meinung und im oben dargestellten Zulauf der ökologischen Bewegung dokumentiert. Auch einzelne Parteifunktionäre und Abgeordnete formulierten dieses Bewußtsein „von einem Zeitalter der Grenzüberwindung zu einem Zeitalter der Grenzbestimmung, von einem Zeitalter der unbegrenzten Möglichkeiten zu einem der möglichen Begrenzung, von einem Zeitalter partiellen Überflusses zu einem Zeitalter, wo wir erkennen, was überflüssig ist“<sup>35)</sup>.

Nachdem die Parteien sich die Thematik der Ökologen wenigstens soweit „zu eigen“ gemacht haben, daß ihnen daraus keine einschlägigen Wahleinbußen erwachsen sollen, ergeben sich zweierlei Fragen. Wird es ihnen überhaupt möglich sein, diese Absicht zu realisieren? Wenn ja: welche Folgen hat die Integration dieses Themas für die Integration der Parteien? Der erste Fragenkomplex wurde in unserer bisherigen Darlegung für die Vergangenheit bereits beantwortet: Die Parteien der Bundesrepublik haben die Umweltpolitik soweit zu „ihrem“ Thema gemacht, daß sie die Ökologen als Wahlkonkurrenz bislang abschlagen konnten. Dem zweiten Fragenkomplex soll im folgenden nachgegangen werden.

SPD und FDP waren durch die Thematik der Umweltschützer besonders gefährdet. Beide Parteien hatten den Bürgerinitiativen und Ökologen besondere Avancen gemacht. Sie mußten sich nun als Regierungsparteien an ihren eigenen Postulaten messen lassen.

Die SPD hatte — Willy Brandt mit seinem Slogan vom „blauen Himmel über der Ruhr“ bereits 1961 — die „Verbesserung der Lebensqualität“ 1969 zum Regierungsprogramm erhoben. Diese Zielvorstellung blieb, das konnte nach dem Godesberger Programm nicht anders sein, zwar vage. Sie weckte jedoch Hoffnungen auf SPD-Alternativen gegenüber einer Wirtschaftspolitik unter den Imperativen der möglichst hohen Wachstumsraten und des gesteigerten Konsums. Innerhalb der SPD wurden diese Hoffnungen besonders auf dem linken Flügel — siehe oben

<sup>35)</sup> Vgl. Erhard Eppler, Ende oder Wende? Von der Machbarkeit des Notwendigen, München 1976, S. 22.

auch das Zitat Erhard Epplers<sup>36)</sup> — gehegt. Der Nachfolger Willy Brandts im Bundeskanzleramt enttäuschte die Linken: Schmidt verschaffte der Ökonomie wieder einen relativ höheren Rang gegenüber der Ökologie. Dennoch hat diese Entwicklung für die SPD keine ernsthaften Zerreißproben heraufbeschworen: Zu stark ist ihre bereits historische Akzeptanz der ökonomischen Dynamik (Entwicklung der Produktivkräfte) als Voraussetzung gesellschaftlichen Fortschritts; zu stark auch ihre gewerkschaftliche Basis, die sich aus den Strategien der Ökologen vermehrte Arbeitslosigkeit errechnet — wenigstens bis heute noch.

FDP und SPD hatten, wie gesagt, den Bürgerinitiativen zunächst stärkere Mitwirkungsrechte eingeräumt. Willy Brandt hatte angekündigt, „mehr Demokratie“ wagen zu wollen. Die FDP galt als besonders „bürgerinitiativfreundlich“. Erstaunlicherweise hat die Präzisierung bzw. Eingrenzung und teilweise Rücknahme der Demokratisierungs- und Partizipationsfreundlichkeit beider Parteien<sup>37)</sup> diese nicht in akut krisenhafte Entwicklungen hineingeführt. Die wohl wichtigste Erklärung hierfür liegt in den durch den Ölpreisschock von 1973 breitenwirksam ausgelösten Befürchtungen um die ökonomische Zukunftssicherung. Bundeskanzler Schmidt und Wirtschaftsminister Lambsdorff sind weithin überzeugende Exponenten wachstumsorientierter Politik. Die Prioritätenverschiebung zwischen den Polen „Ökonomie kontra Ökologie“ sowie „Gesellschaftspolitische Stabilisierung kontra Demokratisierung des (bewährten) Status quo“ erfolgte jeweils zugunsten des überkommenen Vorranges. Gegenüber der Ära Brandt brachte die Ära Schmidt insgesamt eine Wiederannäherung an politische Grundorientierungen der CDU. Darin liegt gewiß auch ein Grund für die schwierige Ausgangslage der CDU/CSU zu Beginn des Wahlkampfes 1980.

Dennoch bleibt in den Politikbereichen zwischen den genannten Polen Zündstoff für den inneren Zusammenhalt von SPD und FDP und damit für die Stabilität der sozialliberalen Regierung. Der Zündstoff scheint aber seit 1974 eher gemindert und zu Beginn des Jahres 1979 einigermaßen unter Kontrolle. Das

<sup>36)</sup> Daß Ökologie nie als ausschließender Widerspruch zur Ökonomie verstanden wurde, kann nachgelesen werden in dem von Erhard Eppler verfaßten Heft der beim SPD-Parteivorstand eingesetzten Grundwertekommission: Grundwerte in einer gefährdeten Welt, S. 21.

<sup>37)</sup> Vgl. meinen Aufsatz: Parteien und Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland..., a. a. O. (Anm. 19).

heißt aber nicht, daß die Gefahr der Zerreißprobe in diesem Sektor gebannt wäre. Dazu sind die Möglichkeiten der Aktualisierung grundlegender Konflikte durch technische Entwicklungen (z. B. Harrisburg), technologische Einsichten (z. B. Gorleben-Anhörung) und politische Alltagsanforderungen (z. B. Landtagswahl in Schleswig-Holstein) viel zu groß.

#### a) Kernenergie und „Atomstaat“

In dem Maße nun, wie die Wachstumspolitik auf der Grundlage eines Ausbaues der Kernenergie, einschließlich sogenannter „Schneller Brüter“, realisiert werden soll, sammelt sich der Zündstoff der sozialliberalen Koalition in zwei anderen zentralen Politikbereichen. Gegenwärtig sind es vor allem Abwägungen der rechtsstaatlichen („Atomstaat“<sup>38)</sup>) und technologischen Risiken (risk assessment) gegenüber der Atomenergie, die den Zusammenhalt der beiden Regierungsparteien und damit die Regierung gefährden. Stark vereinfacht kann man sagen: Die Opposition gegen rechtsstaatliche Gefährdungen durch Atomenergie hat sich vor allem auf dem linken Flügel der SPD, die Opposition gegen technologische Risiken der Atomenergie vor allem auf dem linken Flügel der FDP gezeigt. Zusammengenommen ist die offenkundige Opposition in den Bundestagsfraktionen von SPD und FDP gegen den Weiterbau des Schnellen Brütters SNR 300 in Kalkar so zahlenstark, daß sie der Regierung die Parlamentsmehrheit verweigern könnte.

Schwerwiegende Gefährdungen der Regierungsmehrheit durch Minderheiten des eigenen Lagers gab es auch vor 1974. Die mehrheitsgefährdenden Minderheiten sind seit 1974 jedoch andere geworden. In den Jahren 1969 bis 1972 waren es gleichsam die „Rechten“ des Regierungslagers, die in Fragen der Ostpolitik die Handlungsfähigkeit der Regierung bis zu deren Auflösung im Frühjahr 1972 bedrohten. Seit 1974 waren es zunehmend „Linke“ aus SPD und FDP, die die Durchsetzbarkeit des Regierungswillens schwerer kalkulierbar machten. Dennoch droht im Unterschied zu 1972 für die verbleibende Legislaturperiode kein Verlust der Gesetzgebungsmehrheit. Faktisch haben die Linksabweichler eine nur eingeschränkte, keine absolute Vetomacht. Denn im Unterschied zu ihren Vorgängern auf der Rechten können die Linksabweichler nirgendwo hin. Für sie gibt es keine Alternative zur sozialliberalen Koalition. Die-

<sup>38)</sup> Vgl. hierzu grundlegend die eindringlichen Warnungen von Robert Jungk, Der Atomstaat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit, München 1977<sup>3</sup>.

tionsführungen eine Stärke, die arithmetisch nicht hinreichend erfaßt werden kann; liegt es doch bei ihnen, notfalls mittels Rücktrittsdrohung von Ministern, zu definieren, in welcher Materie und von welchem Moment an sich die „Koalitionsfrage“ stellt.

Im 8. Deutschen Bundestag hat es, nicht zuletzt wegen des knappen Vorsprungs von nur zehn Parlamentssitzen für die Regierung, scharfe Sanktionen gegen Fraktionsmitglieder gegeben. Die SPD-Fraktion erteilte — institutionell eine Einmaligkeit — einem Fraktionsmitglied (Karl-Heinz Hansen) am 7. März 1978 eine formelle Rüge. Die sechs Opponenten der FDP-Fraktion gegen die weitere Errichtung eines Schnellen Brüters in Kalkar sahen sich durch Rücktrittsdrohung der FDP-Minister politisch genötigt, am 16. Dezember 1978 im Bundestag Stimmenthaltung zu üben, statt — wie ursprünglich beabsichtigt — gegen den Weiterbau zu stimmen. Ähnliche Situationen ergaben sich — wie die Darstellung zum Verfassungskonsens noch zei-

gung (Terrorbekämpfung und Extremistenabwehr).

Aufschlußreich ist eine ex-post-Erklärung des Bundeskanzlers zur Willensbildung der FDP in der Frage des Schnellen Brüters. Schmidt erklärte, daß er „bei einer Abstimmungs Niederlage im Bundestag bei der Entscheidung über den Weiterbau des Schnellen Brüters die Vorlage unmittelbar danach wieder zur Entscheidung hätte stellen müssen“<sup>39)</sup>. Dies alles, obwohl die Stimmenmehrheit der Koalition auch nach Abzug der sechs Voten der Fraktionsabweichler nicht gefährdet gewesen wäre. Es zeigt, wie sehr die Fraktionsführungen und die Regierung bedacht sein müssen, keine Präzedenzfälle zu schaffen, die eine Erosion der Regierungsmehrheit einleiten könnten.

Insgesamt wird deutlich, daß die Regierung Schmidt innenpolitisch zwar hart um ihre Mehrheiten kämpfen mußte<sup>40)</sup>, ihre Mehrheitsfähigkeit aber doch einigermaßen gesichert blieb.

## V. Der schwierige Verfassungskonsens

Drei Institutionen bzw. Gruppierungen wurde der Vorwurf gemacht, ihr jeweils eigenes Wertverständnis mit der Behauptung zur Geltung bringen zu wollen, es sei dasjenige des Grundgesetzes und deshalb vom Gesetzgeber — konkret also von der SPD und FDP — auch dann zu realisieren, wenn die Mehrheit — gestellt von eben diesen beiden Parteien — von einem gegenläufigen Wertverständnis ausgehe. Das Bundesverfassungsgericht geriet in diese Kritik, aber auch die CDU/CSU und die katholische Kirche. Wegen der in der Bundesrepublik umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit ist es unumgänglich, daß das Bundesverfassungsgericht überall dort mindestens in Rechnung zu stellen ist, wo es darum geht, in hochgradig umstrittenen Fragen des Verfassungskonsenses Mehrheiten zu sichern. Dies war in besonderer Weise der Fall in der Regelung des Schwangerschaftsabbruches, der Terrorbekämpfung und der Extremistenabwehr. Nur diese können hier beispielhaft berücksichtigt werden<sup>41)</sup>.

<sup>39)</sup> Vgl. das bereits genannte Interview des Bundeskanzlers mit dem Wochenmagazin DER SPIEGEL, a. a. O., S. 40.

<sup>40)</sup> Der letzte Satz in dem Interview des SPIEGEL mit dem Bundeskanzler lautete: „Der Handlungsspielraum ist außenpolitisch größer geworden, innenpolitisch deutlich kleiner“, a. a. O., S. 45.

<sup>41)</sup> Siehe die weiteren Beispiele in dem aufschlußreichen Aufsatz von Bundesjustizminister

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts vermutete mit anderen, daß in bezug auf den Verfassungskonsens „gewisse Unsicherheiten“<sup>42)</sup> aufgetreten sind, die u. a. auch vom Gericht abgetragen werden müßten.

### 1. Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wurde vorgeworfen, es schwinde sich zum „Obergesetzgeber“ zugunsten der parlamentarischen Opposition auf, indem es die sozialliberale Reformpolitik durch verfassungsrechtliche Zurückweisung bzw. Auflagen blockiere<sup>43)</sup>. Erstmals in der Bundesrepublik sähe sich die Regierung nicht nur einem parteipolitisch oppositionell zusammengesetzten konservativem Bundesrat gegenüber, sondern obendrein noch einem konservativen Bundesverfassungsgericht. Beide Organe würden die gewählte Mehrheit zu einer Art präventiven Normenkontrolle gegenüber allen ihren einschlägigen Gesetzesvorhaben zwingen: Von der sozialliberalen Koalition würden nur sol-

Jochen Vogel, Videant iudices! Zur aktuellen Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: DOV, 31. Jg. (1978), H. 18, September 1978, S. 666.

<sup>42)</sup> Vgl. Ernst Benda, Zukunftsfragen der Parlamentarischen Demokratie, in: ZParl. 9. Jg., (1978), H. 4, S. 520.

Tabelle 2: Behandlung von Gesetzesbeschlüssen des Bundestages im Bundesrat 1949—1979

Legislaturperiode	1	2	3	4	5	Summe 1949 bis 1969	v. H.	6	7	8 (17. 12. 76 bis 9. 3. 1979)	Summe 1969 bis 1979	v. H.
vom BR beratene Gesetze	559	518	428	429	461	2 395	—	334	516	153	1 003	—
VA vom BR angerufen	70	59	46	33	31	239	10,0	31	96	28	155	15,5
Wegen Versagung der Zustimmung bzw. wegen nicht zurückgewiesenen Einspruchs nicht verkündete Gesetze	9	6	2	3	2	22	0,92	1	9	2	12	1,2

Legende: BR = Bundesrat, VA = Vermittlungsausschuß.

Es ist bezeichnend, daß die hier wiedergegebene Zusammenstellung in einem Landtagswahlkampf veröffentlicht wurde. Ministerpräsident Gerhard Stoltenberg wies auf der Basis dieser Zahlen „längst überholte Angriffe (der Koalition, U. Th.) gegen den Bundesrat“ zurück. Vgl. Presse- und Informationsstelle der Landesregierung Schleswig-Holstein.

pdL 2—4—1979, Nr. 6/1979, Az.: StK 200 a

che Gesetzesentwürfe vorgelegt, die eine Chance hätten, diese beiden Institutionen zu passieren. Dadurch werde der Wille der Mehrheit verfälscht.

Diese Kritik geht von einigen falschen Voraussetzungen aus. Aufgrund der historischen Erfahrung mit der nationalsozialistischen Willkürherrschaft ist die Mehrheit nach der Verfassung der Bundesrepublik eben *nicht* souverän. Über ihr „steht“ die Verfassung und über diese wacht — in anhängigen streitigen Zweifelsfällen — das BVerfG. Umstritten kann legitimerweise nur die Frage sein, ob das BVerfG seiner Wächterfunktion in gebotener Verantwortlichkeit und Selbstbeschränkung (judicial selfrestraint) nachkommt. Der Bundeskanzler hat dies mit anderen im September 1978 öffentlich bestritten<sup>43)</sup>. Gleichzeitig aber mahnte er zum Gehorsam gegenüber den Entscheidungen des Gerichts. Der Oppositionsführer wertete Schmidts Kritik als „Strategie der Einschüchterung“<sup>45)</sup> gegen-

über dem Gericht. Der Streit ist legitim. Er hat bereits historische Dimensionen. Nur wenn diese berücksichtigt werden, ist die inhaltliche Kritik der gesamten Auseinandersetzung angemessen zu würdigen.

Selbst der gegenwärtige Bundesjustizminister war 1978 nicht bereit, unterschiedliche parteipolitische Präferenzen des Bundesverfassungsgerichts vor und nach Bildung der sozialliberalen Koalition zu erkennen<sup>46)</sup>. Die Zahlen sprechen tatsächlich gegen die Annahme einer solchen parteipolitischen Präferenz des BVerfG.

Die Tabellen 2 und 3 müssen genügen, die erstaunliche Konstanz in den Beziehungen von Bundestag und Bundesrat für die Geschichte der Bundesrepublik insgesamt und für den Untersuchungszeitraum insbesondere zu belegen.

Vor 1966 gab es ganze 109 Fälle, in denen das BVerfG Gesetze der CDU/CSU dominierten Mehrheit wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz für nichtig erklärte. Damals war es die SPD, die gegen massive Kritik, auch aus den eigenen Reihen, ihre „Opposition über das BVerfG verlängerte“. Sie hat das Gericht zweifellos extensiv und über weite Strecken erfolgreich — z. B. Fernsehurteil und BVerfG-

<sup>43)</sup> Ebd., S. 519.

<sup>44)</sup> Vgl. den Disput des Bundeskanzlers mit dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes anläßlich einer Podiumsdiskussion in Tutzing, in: Norbert Schreiber (Hrsg.), Die Zukunft unserer Demokratie. Initiativen, Verantwortung, Gemeinsamkeit, München 1979, bes. die S. 122 und 125. Vgl. auch das Interview des SPIEGEL mit Helmut Schmidt in Nr. 3/1979 vom 15. Januar 1979, S. 44.

<sup>45)</sup> Vgl. Helmut Kohls Halbzeitbilanz des 8. Deutschen Bundestages: Alternativen zur Regierungspolitik, in: DAS PARLAMENT, Nr. 51/52 vom 23./30. Dezember 1978, S. 13.

<sup>46)</sup> Vgl. den bereits zitierten Beitrag von Jochen Vogel, a. a. O.; die weiteren Ausführungen beziehen sich auf diesen Beitrag.

Tabelle 3: Bundesratsstatistik 1972—1979

	7. Wahlperiode 1972—1976	8. Wahlperiode 1976 bis 31. 12. 1978
Gesetzentwürfe der BReg. (Erster Durchgang)	545	194
Gesetzesbeschlüsse des BT (Zweiter Durchgang)	516	144
— davon zustimmungsbedürftig	274 (= 53 %)	78 (= 54 %)
Gesetzentwürfe des BR		
— Länderanträge auf Einbringung	97	42
— vom BR beschlossene Entwürfe	75	33
Rechtsverordnungen (der BReg.)	730	324
Allgem. Verwaltungsvorschriften	81	35
EG-Materien	1 053	357
Sonstige Vorlagen	294	190
durch Zustimmungsversagungen gescheiterte Gesetze	8	2*
Einsprüche	6	3
— vom BT nicht zurückgewiesen	1	—
— vom BT zurückgewiesen	5	3
Anrufungen des VA insgesamt	104	25
	(zu 96 Gesetzen)	(zu 23 Gesetzen)
— durch BR	96	23
— durch BReg.	7	2
— durch BT	1	0

\* falls nicht BT oder BReg. bis zum Ende der Wahlperiode ein VA-Verfahren einleiten. Außerdem ist das Wehrpflichtgesetz vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt worden, nachdem es trotz Zustimmungsversagung durch den BR als Einspruchsgesetz verkündet worden war.

Legende: BR = Bundesrat, BReg. = Bundesregierung, BT = Bundestag, BVerfG = Bundesverfassungsgericht, VA = Vermittlungsausschuß, EG = Europäische Gemeinschaft.

Entscheide zur Parteienfinanzierung — gegen die Mehrheit in Anspruch genommen. „Über allen Gipfeln ist Karlsruhe“, dieser Satz stammt aus der Regierungszeit Konrad Adenauers, der selbst und dessen Justizminister, insbesondere Thomas Dehler, mit dem Gericht weit weniger zimperlich umsprangen als der gegenwärtige Kanzler und schon gar dessen Justizminister. Dennoch scheint die Spruchpraxis des BVerfG wie nie zuvor in Widerspruch zum Willen der Mehrheit geraten zu sein. Das allein spricht noch nicht gegen das BVerfG. Es ist aber durchaus bemerkenswert, daß das alle sonstigen Institutionen überragende demoskopische Renommee des BVerfG im Widerspruch gegen die CDU/CSU-geführten Regierungen aufgebaut und in der gegenwärtigen Phase des Widerspruchs gegen die SPD-geführte Mehrheit seinen bisherigen

Tiefpunkt erreichte<sup>47)</sup>. Diese Konstellation im Verhältnis von politischer Mehrheit, BVerfG und öffentlicher Meinung war neu.

<sup>47)</sup> Vgl. die im September 1978 veröffentlichte INFAS-Umfrage, derzufolge das Bundesverfassungsgericht seinen bis 1978 gehaltenen Rang als Spitzenreiter der Ansehensskala der Institutionen der Bundesrepublik verloren hat aufgrund eines Rückganges um acht Punkte auf der von INFAS entwickelten Index-Skala. Laut INFAS hatte das BVerfG seinen ersten Platz an das Gesundheitswesen abgeben müssen. Einer im April 1979 von EMNID veröffentlichten Umfrage zufolge hat das BVerfG seinen „angestammten“ ersten Platz jedoch wieder eingenommen. Nach dem „Kalkar-“ und „Mitbestimmungsurteil“ haben laut EMNID 83 Prozent der Bundesbürger eine positive Einstellung zum höchsten deutschen Gericht. Auf Platz zwei rangiert mit 80 Prozent das Gesundheitswesen. Der Bundestag (67 Prozent) liegt hinter der Justiz (73 Prozent), den Gemeindeverwaltungen und bedenklicherweise sogar hinter der Bundeswehr (68 Prozent).



## 2. Verfassungsrechtliche Sicherung von Grundwerten

Die oben genannten Grundwerte umfassen inhaltlich gewiß mehr als die Grundrechte (Menschen- und Bürgerrechte) der westdeutschen Verfassung. Letztere sind unumstritten mindestens dazu da, individuellen und kollektiven Grundwerte-Optionen einen freien Entfaltungsraum zu garantieren. Insbesondere seit der strafrechtlichen Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches (§ 218 StGB) und der Homosexualität (§ 175 StGB) sowie der zivilrechtlichen Liberalisierung des Eherechts wird dieses — in seinen Grundlinien vom Bundeskanzler, von der SPD und erst recht von der FDP geteilte — Verständnis des Verhältnisses von Grundrechten und Grundwerten angefochten: Vor allem die katholische Kirche sowie CDU und CSU gehen davon aus, der Verfassung der Bundesrepublik (besonders Art. 1 GG: Würde des Menschen) liege eine ethische Wertordnung zugrunde, welcher der Gesetzgeber in stärkerem Umfange materiell rechtliche Geltung verschaffen müßte, als SPD und FDP offensichtlich bereit seien.

Zugespitzt läßt sich der Konflikt in folgender Formel verkürzen: Während CDU und CSU davon ausgehen, daß SPD und FDP grundrechtlich vorgegebenen Grundwerten staatlich nicht Genüge tun wollten, halten SPD und FDP den Unionsparteien vor, diese wollten ihre ethische Wertorientierung zum Bestandteil des staatlich zu sanktionierenden Verfassungskonsenses machen. Aus der Sicht des westlichen Auslandes dürfte es sich hier um eine „typisch deutsche“ Kontroverse handeln. Der Ausländer wird aber z. B. in bezug auf den Schwangerschaftsabbruch auch die besonderen ethisch-normativen Skrupel würdigen müssen, die sich in einem Lande ergeben, in welchem noch vor einer Generation „lebensunwertes Leben“ vernichtet wurde. Principiis obsta! Wehret den Anfängen!

Die Grundwertediskussion in der hier wiedergegebenen Dimension entflamte im Wahlkampf 1976. Sie hat dann parteipolitische Vehemenz verloren, obgleich oder gerade weil die Parteien zu dieser Thematik eigene Kommissionen eingesetzt haben. Zwei andere Themenkomplexe der Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik — die Terrorbekämpfung und die Extremistenabwehr — rückten in den vergangenen Jahren in den Vordergrund. Auch diese sind nur vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte zu verstehen, und auch bei diesen beiden Themen geht es darum, in einem Lande, in dem Minderheiten verfolgt und vernichtet wurden, den Anfän-

gen zu wehren. Die hohe Aufmerksamkeit, die diese beiden Themen in der ausländischen und deutschen Diskussion gefunden haben, ist durchaus nicht zufällig. Für wertende Analysen der hier angestellten Art liegt ihre Bedeutung in ihren historischen Bezügen — zumal deshalb und in dem Maße, weil und wie der zweite deutsche Versuch mit einem parlamentarischen Rechtsstaat immer auch daran gemessen werden muß, ob und inwieweit er Fehler der ersten Republik vermeidet. Weimar endete in Willkür anstelle des Rechtsstaates, in Extremismus und Terror. Die Folgen waren katastrophal. Was haben die Bonner daraus gelernt? Wo sehen sie heute die Anfänge, denen es zu wehren gilt? Ob ihre Analyse und Bewertung der Vergangenheit „stimmt“, ist nicht zuletzt aus den Konsequenzen zu ersehen, die sie aus den Weimarer Jahren und aus der Zeit des Nationalsozialismus für die Gegenwart ziehen. Über die Themen „Extremismus“<sup>48)</sup> und „Terrorismus“<sup>49)</sup> vollzieht sich — mehr oder weniger bewußt — zugleich jene Auseinandersetzung mit der Vergangenheit, die über die Zukunft mitentscheidet.

## 3. Rechtsstaatliche Verfolgung von Terroristen?

Für Jean Genet ist der Terror der Roten Armee Fraktion (R.A.F.) ein Pfahl im allzu fet-

<sup>48)</sup> Auch die Bundeszentrale für politische Bildung stellte diesem Diskussionsthema breiten Raum zur Verfügung. Vgl. u. a. Manfred Funke (Hrsg.), Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Bd. 122 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), Bonn 1978; ders., Terrorismus. Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewalt, Bd. 123 der Schriftenreihe der BpB, Bonn 1977; Extremismus — Terrorismus — Kriminalität, Bd. 136 der Schriftenreihe der BpB, Bonn 1978; Streitbare Demokratie, Informationen zur politischen Bildung Nr. 179, Bonn 1979; Extremisten im öffentlichen Dienst, in: Kontrovers, Bonn 1977.

Die hier genannten Arbeiten setzen sich zum einen kritisch mit der westdeutschen Extremistenabwehr, zum anderen engagiert mit den Kritikern sowohl der Konzeption als auch der Praxis eben dieser Extremistenabwehr auseinander. Die Arbeiten enthalten zahlreiche weitere Literaturhinweise zum gesamten Spektrum der Diskussion. Die nachfolgenden Ausführungen dieses Beitrages fassen zugleich die komplizierten neuen Entwicklungen der Extremistenabwehr seit Herbst 1978 zusammen.

<sup>49)</sup> Hier müssen wir uns, wie zum Thema „Extremistenabwehr“, mit einem Verweis auf die bereits von der Bundeszentrale für politische Bildung veröffentlichte Diskussion begnügen.

Zur Auseinandersetzung mit Jean Genet vgl. auch Dieter Zimmer, Wörter und Waffen, in dem verdienstvollen Sammelband „Hat sich die Republik verändert? Terrorismus im Spiegel der Presse“, Bonn 1978, S. 52 ff.

ten deutschen Fleische. Genet kam zu diesem Urteil, indem er sämtliche Zwänge von der Architektur des sozialen Wohnungsbaues bis zum Rolls-Royce unter dem Begriff „Brutalität“ subsumierte und dieser Brutalität die notwendige „Gewalt“ der R.A.F. gegenüberstellte<sup>50)</sup>. Zwei Begriffe, die, wie er selbst sagt, fast Synonyme sind, wurden zu Freund-Feind-Kategorien umgedeutet, aufgeladen und auseinandergezerrt. Dafür gibt es parallele Beispiele in der Bundesrepublik (Mescalero-Flugblatt).

Wer in Antinomien und Freund-Feind-Kategorien à la Jean Genet denkt, der wird die Spannungen des Rechtsstaates nicht ertragen können. Kann er den Preis des Rechtsstaates — nämlich die Eingrenzung des Individuums den anderen Individuen und gegenüber der Gemeinschaft — überhaupt erbringen? Nein: Wer präziser sehen will, wer die Freiheit westlicher Demokratien wirklich meint, der muß in anderen Kategorien als Jean Genet denken. Er muß, so schwer es auch fällt, den Preis des Rechtsstaates nicht nur erkennen, sondern prinzipiell auch anerkennen und *gleichzeitig* so gering wie nur irgend möglich halten. War dies in der Bundesrepublik der Fall?

Genet wird sich nicht gegen seine eigene Methode, den Kampf mit den Mitteln der Sprache, wehren: Er wird sich zuallererst vorhalten lassen müssen, daß die R.A.F. mit den Kugeln in 29 Leichen, deutschen wie ausländischen, gleichzusetzen ist. Der Brutalität welchen Systems entsprechen die Kugeln in den Leichen der „Hingerichteten“ Ex-Kombattanten, der „Verräter“? In der Bundesrepublik wurden 29 Personen durch terroristische Gewalttaten getötet; davon waren vier Ausländer, elf Polizisten, drei Diplomaten, vier Angehörige der Justiz<sup>51)</sup>. 108 Personen wurden Opfer von Mordversuchen, 97 Personen verletzt, 163 als Geiseln genommen. Daß die Bundesrepublik in der Bekämpfung des Terrorismus die Rechtsstaatlichkeit verletzt habe, ist ein allseits bekannter massiver Vorwurf. Er wird ebenso entschieden bestritten. Der Vorwurf bezieht sich u. a. darauf, daß 16 der terroristischen Gewalttäter nicht mehr am Leben sind: Einige wurden bei der Verfol-

gung getötet, andere nahmen sich in den (Untersuchungs-)Gefängnissen das Leben. Der Vorwurf bezieht sich ferner auf das rechtliche Verfahren gegen (mutmaßliche) Gewalttäter und auf den Strafvollzug (z. B. Isolierung): Bis zum September 1978 ergingen 182 rechtskräftige Urteile, gegen 52 Personen bestanden Urteile in erster Instanz, gegen 113 Personen waren Anklagen anhängig, 98 befanden sich in Haft. Der Vorwurf bezieht sich schließlich auf Verschärfungen der Strafprozeßordnung, z. B. durch das umstrittene Kontaktsperregesetz vom September/Okttober 1977.

Die Neufassung der Strafprozeßordnung (StPO) im Jahre 1978 hatte zur Folge: die Erweiterung des Rechtes zum Durchsuchen von Wohnungen und Gebäuden (§ 103); das Recht zur Einrichtung von Kontrollstellen auf öffentlichen Plätzen und Straßen (§ 111); das Recht zum Ausschluß von Verteidigern, sofern begründeter (!) Verdacht vorliegt, daß sie an terroristischen Taten beteiligt waren oder den Zugang zum Mandanten zu Straftaten mißbrauchen (§ 138 a); das Recht auf vorübergehende Festhaltung zum Zwecke der Identitätsfeststellung; das Recht auf richterliche (!) Überwachung des schriftlichen Verteidigerverkehrs; das Recht auf „Vorrichtungen (Trennscheiben), die die Übergabe von Schriftstücken und anderen Gegenständen ausschließen“ (§ 148).

Die Differenz zwischen dem SPD/FDP-Entwurf zur Änderung der StPO und den darüber hinausgehenden Vorschlägen der Opposition<sup>52)</sup> offenbart den Umfang des Dissenses darüber, was rechtsstaatlich angemessen gegen den Terrorismus unternommen werden darf. Die Opposition will den terroristischen Morden und Gewalttaten mit härteren Maßnahmen begegnen. Sie beantragte: den Tatbestand der Bildung terroristischer Vereinigungen als Verbrechen einzustufen und die Strafe nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Bewährung auszusetzen; das Recht auf Sicherungsverwahrung für Ersttäter (nach Strafverbüßung); Heraufsetzungen des Strafmaßes; das Durchsuchungsrecht nicht nur von Wohnungen und Gebäuden, sondern einem „ganzen Bezirk“, wenn „aufgrund von Tatsachen anzunehmen ist, daß sich der Beschuldigte in ihm aufhält“; im Falle von Verteidigerbesuchen bei Terroristen eine Überwachung dieser Besuche durch Richter.

<sup>50)</sup> Vgl. Jean Genet, *A propos de la rote armee fraction*. Violence et brutalité, in: *Le Monde*, 2. September 1977.

<sup>51)</sup> Der Verfasser erhielt die hier wiedergegebenen Zahlen aufgrund einer Anfrage beim Bundesministerium des Innern.

<sup>52)</sup> Vgl. die BT-Drs 8/1511.

Die sozialliberale Koalition verwarf die Oppositionsentwürfe als rechtsstaatlich bedenkliche „Überreaktion“. Aber auch gegenüber den Regierungsentwürfen blieben vier Abgeordneten aus den Reihen der SPD „erhebliche Bedenken“. Sie stimmten gegen „ihre“ Regierung. Die Schlußabstimmung der dritten Lesung im Bundestag ergab 245 (später gegen den Einspruch des Bundesrates 252) gegen 244 Stimmen für die Gesetzesfassung der Koalitionsmehrheit. Die SPD-Abweichler gerieten unter harten öffentlichen und fraktionsinternen Druck. Die Opposition warf der Regierung vor, sie traue sich nicht, entschiedenere Maßnahmen gegen den Terror vorzulegen, weil die Regierung Schmidt Rücksicht auf tatsächliche und weitere mögliche Linksabweichler nehmen müsse. Ein Wortführer der SPD-Linken war Coppik. Spöttisch sprach und spricht die Opposition von der „Regierung Schmidt/Coppik“.

Der Verlauf der politischen Frontlinien gegenüber der Opposition einerseits und der innerparteilichen Opposition andererseits offenbart den Spielraum der sozialliberalen Koalition in Fragen der inneren Sicherheit. Der Spielraum ist äußerst begrenzt: zum einen durch die Selbstbeschränkung der Regierung gegenüber den weitergehenden Forderungen der Opposition, zum anderen durch Beschränkungen der innerparteilichen Opposition. Nach unbedenklichem, willkürlichem, gar präfaschistischem Umgang mit Freiheitsrechten sieht mir eine solche Situation und auch das Verfahren, nach dem dieses Gesetz zustande kam, nicht aus.

Angesichts der genannten Zahlen über die durch Terror ums Leben gebrachten und verletzten Menschen bleibt die Skrupelhaftigkeit des Parlaments festzuhalten: Der Bundestag beschloß einstimmig einen Entschließungsantrag<sup>53)</sup>, wonach die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 1979 über Erfahrungen beim Vollzug des Anti-Terror-Gesetzes berichten soll.

Tatsächlich wurde mit den Gesetzen die Möglichkeit eröffnet, bisher unantastbare Freiheitsrechte gegenüber Terroristen (und nur diesen gegenüber) einzuschränken. Ob diese Möglichkeiten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegenüber gnadenlosen Killern, auch gegenüber deren Opfern, gerecht werden, ist vorerst nur rechtstheoretisch entscheidbar. Hier gibt es bereits starke Vorbehalte. Auch Amnesty International (A. I.) sieht die Freiheit der Bundesrepublik durch

die Anti-Terror-Gesetze eingeschränkt. Nach Vorlage des geforderten Berichtes im Dezember 1979 wird besser entscheidbar sein, ob diese Gesetze nicht ausreichen (CDU), ob sie halfen, die Freiheit zu sichern (SPD/FDP) oder ob sie die Freiheit in der Bundesrepublik abbauten (SPD-Fraktionsopponenten und viele Stimmen des Auslandes). Auch Amnesty International sah sich bis zum Februar 1979 noch nicht zur Betreuung irgendeines akuten Falles der Freiheitsbeschränkung in der Bundesrepublik veranlaßt. Es ist unbedingt erforderlich, daß die Skrupel aufrechterhalten bleiben: *principiis obsta!*

Bei der Verabschiedung der Anti-Terror-Gesetze stand Innenminister Werner Maihofer unter dem Druck einer extremen Steigerung der terroristischen Brutalität. Gemordet wurde der Ausländer genauso wie der deutsche Bankier, der Fahrer genauso wie der Generalbundesanwalt, der Polizist genauso wie der Spitzenmann der Unternehmer. Der Staat reagierte mit den dargestellten Einschränkungen der Freiheitsrechte. Bedrohung oder Sicherung der Freiheit — oder beides zugleich? Der Terror ist seither nicht in gleicher Schärfe akut geworden. Zu Beginn des Frühjahres 1979 wird (entsprechend?) unter dem Nachfolger Werner Maihofers im Innenministerium, Gerhart Baum, daran gearbeitet, die Anti-Terror-Gesetze, vor allem das Kontaktsperrengesetz, zu „entschärfen“. Das Bundeskriminalamt wurde im gleichen Zeitraum durch die Presse, das Innenministerium selbst und durch das Parlament in Schranken gewiesen. Es wurde deutlich gemacht, daß hierzulande der Terror nicht dazu verführen darf, nolens oder volens den Orwellschen Überwachungsstaat zu etablieren.

Bei allem Respekt vor der demokratischen und rechtsstaatlichen Integrität sowie dem persönlichen Format des Innenministers Maihofer hält der Verfasser dieser Zeilen die Ablösung eines Ministers, der sich gegen das Trauma behaupten muß, die Ermordung Hanns Martin Schleyers nicht verhindert haben zu können, für eine gute Voraussetzung zur Findung der Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit der staatlichen Terrorbekämpfung.

Es ist richtig und wichtig festzustellen, daß einige Freiheitsrechte in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren eingeschränkt wurden. Kann man es bei dieser Feststellung bewenden lassen? Muß nicht im gleichen Argumentationszug nach dem Grund gefragt werden und danach, ob im Verhältnis zu diesem Grund zuviel getan wurde? Man kann nicht einzelne Aspekte verschiedener

<sup>53)</sup> Vgl. BT-Drs 8/1510.

Zeiträume miteinander vergleichen, ohne deren vollen Hintergrund mitzubedenken. Nur wo dies in Rechnung gestellt wird, ist die dringliche Frage nach dem Mehr oder Weniger an Freiheit historisch angemessen beantwortet.

#### 4. Freiheitliche Bekämpfung von Extremisten?

Kaum ein anderes Thema ist während unseres Berichtszeitraumes so umstritten gewesen wie die Überprüfung der Verfassungstreue von Bewerbern in den öffentlichen Dienst<sup>54)</sup>. Am westdeutschen Umgang mit Terroristen, erst recht aber mit Extremisten, scheiden sich die Geister. Die Diskussion fußt auf einem nunmehr ziemlich genau sieben Jahre alten Beschluß. Am 28. Januar 1972 vereinbarten Bundeskanzler Brandt und die Ministerpräsidenten „Grundsätze über die Mitgliedschaft von Beamten in extremen Organisationen“ (Extremistenbeschluß). Danach sollte bestehendes Beamtenrecht einheitlich angewandt werden. Neues Recht kam nicht hinzu.

Warum dann ein Extremistenbeschluß? 1969 verfehlte die NPD nur äußerst knapp den Einzug von mindestens 26 Abgeordneten in das Bundestag. Sie erreichte 4,3 Prozent der Stimmen und scheiterte damit um nur 0,7 Prozentpunkte an der Fünf-Prozent-Klausel. In einigen Landtagen war sie zuvor erfolgreich. Am 12./13. April 1969 wurde die DKP gegründet, die personell und programmatisch teilweise in der Nachfolge der 1956 verbotenen KPD stand bzw. steht. In ihrem Programm setzte die DKP an die Stelle der „sozialistischen Revolution“ und der „Diktatur des Proletariats“ das Ziel der „sozialistischen Umgestaltung“. Im Saarland, in Berlin und Bremen erzielte die DKP bei den Landtagswahlen 1970/71 Erfolge zwischen 2,7 und 3,1 Prozent. Die Zeit der Großen Koalition brachte ferner eine außerparlamentarische Opposition (APO) von nie dagewesener Breite und Vehemenz hervor. Die APO kündigte den „langen Marsch durch die Institutionen“ an. Nie war die Bundesrepublik Deutschland gefährdeter als im Moment ihrer breitesten Bundestagsmehrheit (Große Koalition aus CDU/CSU und SPD): Im Rückblick auf das Jahr 1969 stelle man sich für einen Moment die möglichen Konsequenzen eines Einzuges der NPD in den Bundestag vor.

In dieser Situation sollte der Extremistenbeschluß sicherstellen, daß seit langem geltendes Recht auch tatsächlich und konse-

quent angewandt werde. Der Beschluß sollte weiterhin garantieren, daß nur solche Bewerber in den öffentlichen Dienst berufen werden, welche die Gewähr bieten, „jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ einzutreten (§ 7 Abs. 1, Ziff. 2 des Bundesbeamtengesetzes). Der Beschluß verfehlte seine Absicht. Er wurde uneinheitlich angewandt und brachte zum Teil heftige Kritik an den Verfahren und Ergebnissen einzelner Fälle<sup>55)</sup>. Mit einem 1974 vorgelegten Gesetzentwurf wollte die Bundesregierung Unklarheiten beseitigen. Der Entwurf wurde vom Bundesrat abgelehnt, weil die CDU- bzw. CSU-regierten Länder schärfere und eindeutiger Kriterien der Überprüfung für Bewerber in den öffentlichen Dienst anlegen wollten. SPD und FDP machten daraufhin den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Grundlage in den von ihnen regierten Ländern. Sie kündigten damit die bis dahin wenigstens in der Absicht gemeinsame Basis des Extremistenbeschlusses von 1972 auf; CDU und CSU erklären den Extremistenbeschluß von 1972 noch immer als Grundlage ihres Verfahrens zur Prüfung der Verfassungstreue für Bewerber in den öffentlichen Dienst. Für den Bereich des Bundes wurde der seit dem 28. Januar 1972 geltende Extremistenbeschluß hinfällig durch die am 19. Mai 1976 von der Bundesregierung beschlossenen „Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue.“

Nur die beiden besonders umstrittenen Passagen des Extremistenbeschlusses, welche die Bundesregierung zu einer Neuregelung veranlaßten, sollen hier wiedergegeben werden: Der Beschluß verlangt, daß „jeder *Einzelfall*... für sich geprüft und entschieden“ werde. „Gehört ein Bewerber einer Organisation an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, so begründet diese Mitgliedschaft Zweifel daran, ob er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Diese Zweifel rechtfertigen *in der Regel* eine Ablehnung des Einstellungsantrages“ (Hervorhebungen durch den Verfasser).

Die Zahl der abgelehnten Bewerber blieb zwar gering (vgl. Tabelle 4). In den Jahren 1972 bis 1977 waren es in dem besonders gefährdeten Berlin 0,4 Prozent, in dem bevölkerungsstärksten Land der Bundesrepublik, Nordrhein-Westfalen, nur 0,05 Prozent der Bewerber. Die Zahl der Abgelehnten hat in

<sup>55)</sup> Vgl. vor allem die unter dem Reizwort „Berufsverbote“ in den letzten Jahren regelmäßig erscheinenden Veröffentlichungen des Pahl-Rugenstein-Verlages.

<sup>54)</sup> Siehe oben die Fußnote 48.

den letzten Jahren eher abnehmende Tendenz (siehe Aufstellung auf dem neuesten Stand in Tabelle 5). Die hier abgedruckten Zahlen des Bundesministeriums des Innern geben aber nicht die politischen Wirkungen des Extremistenbeschlusses wieder. Sie werden zudem

von den Kritikern der Extremistenabwehr in ihrer Zuverlässigkeit bestritten. Der Streit um die Zahlen verbirgt ein äußerst schwierig zu entwirrendes Knäuel von evidenten Tatsachen, die nachprüfbar Wirkungen (z.B. die aufgeführten Statistiken) hervorbringen, von

Tabelle 4: Zahl der Anfragen beim Verfassungsschutz und Zahl der Ablehnungen wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue 1973—1975

Land bzw. Bund	Zahl der Anfragen		
	Zahl der Anfragen an die Verfassungsschutzämter	Zahl der Fälle, in denen Erkenntnisse übermittelt wurden	Zahl der Ablehnungen wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue
Baden-Württemberg	69 550	487	50
Bayern	55 000	342	23
Berlin	24 000	1 800	93
Bremen	20 100	421	15
Hamburg	40 000	103	29
Hessen	50 000	970	26
Niedersachsen	28 078	249	16
Nordrhein-Westfalen	84 308	523	30
Rheinland-Pfalz	24 770	131	22
Saarland	6 195	34	0
Schleswig-Holstein	20 399	173	16
Bund	32 185	445	8

Quelle: Peter Frisch, Extremistenbeschluß, 4. Aufl. Leverkusen 1977, S. 214.

Tabelle 5: In der Bundesrepublik Deutschland eingestellte bzw. wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abgewiesene Bewerber für den Öffentlichen Dienst 1976 u. 77

	eingestellt		abgewiesen	
	1976	1977	1976	1977
Bund	66 997	77 862	4	1
Baden-Württemberg	31 500	23 000	34	24
Bayern	23 730	24 964	11	12
Bremen		9 501		5
Hamburg	14 928	16 696	7	6
Hessen		34 426		36
Niedersachsen			38	12
Nordrhein-Westfalen	53 016	55 741	26	34
Rheinland-Pfalz	6 434	6 780	10	19
Saarland	2 046	2 134		
Schleswig-Holstein *)	3 934	4 833	6	2

\*) ohne Geschäftsbereich Sozialminister

Quelle: Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2481 vom 22. 1. 79, S. 7.

kaum sichtbaren Tatsachen (z. B. der „Aufwertung“ des Verfassungsschutzes), die ebenfalls Wirkung erzeugen, von mehr oder weniger falschen Behauptungen, die schwer wahrnehmbare, aber durchaus tatsächliche Wirkungen zur Folge haben (z. B. politische Einschüchterung).

Der Extremistenbeschluß und die Überprüfung der Extremisten wird von verschiedensten Positionen aus und von unterschiedlichen Gruppierungen im ganzen und im einzelnen kritisiert. Zunächst wird die Legitimation und die Zweckmäßigkeit einer so hohen Loyalitätsforderung (§ 7 Abs. 1, Ziff. 2 Bundesbeamtengesetz) des Staates und der Gesellschaft gegenüber Beamten überhaupt bestritten. Muß wirklich jeder Beamte die Gewähr bieten, „jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ einzutreten? Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage in einem Beschluß vom 22. Mai 1975<sup>56)</sup> bejaht. Die Ausführungen des Gerichtes wurden in der Bundesrepublik teilweise als Rückkehr zu obrigkeitstaatlichem Staats- und Beamtenverständnis gewertet. Es ist klar, daß die möglicherweise von der Überprüfung Betroffenen schon hier ansetzen und zusammen mit anderen liberalen Kritikern fragen, ob hier nicht vom Staat über die berufliche Tätigkeit hinaus eine Treue verlangt wird, die mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit und in der Konsequenz auch mit dem Gleichheitssatz in Konflikt gerät. Abhilfe könnte hier nur durch eine grundlegende Änderung des deutschen Beamtenrechtes geschaffen werden. Hinter der Schwelle seiner Einstellung ist der deutsche Beamte ungemein sicher, geradezu privilegiert. Daher wollen selbst viele Kritiker des Extremistenbeschlusses wie des Verfassungsgerichtsbeschlusses an diese Reform nicht herangehen. Sodann werden viele Modalitäten des Verfahrens bemängelt und angegriffen. Hier können nur die beiden umstrittensten Punkte angesprochen werden: a) die Routineanfrage beim Verfassungsschutz und b) die Bedeutung der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation.

a) Bislang wurde in aller Regel in jedem Falle eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst beim Verfassungsschutz angefragt, ob gegen den Bewerber irgend etwas vorläge, was auf mangelnde Verfassungstreue schließen ließ. Bei dieser Anfrage handelte es sich fast ausnahmslos um eine bloße Routine. Der Staat wollte in bezug auf die Verfassungstreue der Bewerber sichergehen, möglicher-

weise beim Verfassungsschutz vorliegende Erkenntnisse über einen Bewerber nicht bei der Einstellungsbeurteilung auszuschließen. In mehr als 99 Prozent der Bewerbungsfälle bestand die einzige Einbeziehung des Verfassungsschutzes darin, zurückzumelden, daß beim Verfassungsschutz nichts gegen den Bewerber vorlag. Der Verfassungsschutz hatte weder den Auftrag, im Falle von Bewerbungen mit Recherchen über den Bewerber zu beginnen, noch hatte er selbst den Bewerber zu überprüfen. Hier sind — weil der Verfassungsschutz sich der Transparenz entzieht — viele Verdächtigungen möglich. Skepsis ist in der Tat angebracht. Denn Mißbrauch ist nicht auszuschließen, gewiß auch vorgekommen. Wer sich aber die Einzelfälle der Ablehnung genauer anschaute, konnte in fast jedem Falle die Berechtigung mindestens der Zweifel — im Sinne der hohen Anforderungen des Beamtengesetzes — in bezug auf die Verfassungstreue nachvollziehen. Den von einer Absage Betroffenen stand und steht der Rechtsweg gegen die Einstellungsbehörden offen. In diesem Punkt unterscheidet sich die deutsche Praxis positiv von derjenigen anderer Länder. Der Rechtsweg wird aber bezeichnenderweise von den weniger als ein Prozent der abgelehnten Bewerber fast ausnahmslos nicht ausgeschöpft.

Dennoch: Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz wurde und wird verantwortlich gemacht für eine tatsächlich begründete oder auch nur herbeigeredete, jedenfalls als faktisch angenommene politische Einschüchterung insbesondere eines Teiles der jüngeren Generation. Die Regelanfrage habe den Verfassungsschutz aufgewertet, ihm zuviel unkontrollierbare Möglichkeiten des Rechtsmißbrauches gegeben. Sie habe die Bundesrepublik schließlich in den Augen des Auslandes „unansehlicher“ (Innenminister Gerhart Baum) gemacht. Am 17. Januar 1979 beschloß das Bundeskabinett für den Bereich des Bundes und in der Erwartung, daß sich die Bundesländer, jedenfalls die SPD-regierten, dem anschließen: Auf die routinemäßige Anfrage beim Verfassungsschutz wird zukünftig verzichtet.

Mit Beschluß vom 17. Januar 1979 bekräftigte die Bundesregierung eine bereits früher (8. November 1978) bekundete Auffassung zur Bewertung der Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen. Gemäß der am 17. Januar 1979 beschlossenen und am 1. April 1979 in Kraft tretenden Neufassung der Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue (BT-Drucksache 8/2481 und 8/2482 vom 22. Januar 1979) begründet die bloße

<sup>56)</sup> — 2 BvL 13/73 —

Mitgliedschaft in einer Partei mit verfassungsfeindlichen Zielsetzungen für die Bundesregierung nicht mehr (wie noch im Extremistenbeschluß) in der Regel Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers. Die Mitgliedschaft in einer solchen Partei kann für das von den Beamtengesetzen und der Verfassung geforderte prognostische Urteil über die Eignung des Bewerbers für den öffentlichen Dienst bedeutsam sein, sie muß es aber nicht. Die Bundesregierung beruft sich — genau wie die Opposition — auf das BVerfG, das mit seinem Beschluß vom 22. Mai 1975 jeden Ablehnungsautomatismus für unzulässig erklärt hat. Die Bundesregierung sieht daher von jeglicher Aufstellung förmlicher Beurteilungskriterien ab, mit denen einzelnen Beurteilungselementen besonderer Rang oder besonderes Gewicht beigegeben würde.

Hier setzt die Kritik von CDU und CSU an. Da es auch in den von den Unionsparteien regierten Bundesländern keine einheitliche Praxis der Extremistenabwehr gibt, können die nachfolgenden Ausführungen auch nur die Grundtendenz der Oppositionsparteien wiedergeben, soweit diese in den beiden hier zur Diskussion stehenden Punkten kontrovers ist gegenüber der Regierungskoalition.

Gemäß ihrer Ausgangsbasis, dem Extremistenbeschluß, sehen die Unionsparteien in der Neuregelung vom 17. Januar 1979 eine Unterbewertung der Mitgliedschaft in extremistischen Organisationen, die vornehmlich, aber unstatthafterweise der DKP zugute kommt. CDU und CSU haben zwar auch bisher die Ablehnung eines Einstellungsantrages nicht automatisch von der Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen abhängig gemacht. Auch CDU und CSU legten Wert auf die (zusätzliche) Feststellung verfassungsfeindlicher Aktivitäten. Die Unionsparteien haben der Organisationszugehörigkeit aber a priori stärkeres Gewicht beigegeben, als dies die neue, nach dem 1. April 1979 gültige Regelung der Bundesregierung tut. Der Dissens zwischen Koalition und Opposition wird besonders deutlich in der unterschiedlichen Einschätzung der DKP. Daß die Mitgliedschaft in linksextremistischen K-Gruppen (KWB, KPD und KPD/ML) bereits gewichtige Zweifel an einem Bewerber und damit in der Regel dessen Ablehnung für den Staatsdienst begründe, ist noch einhellige Meinung aller Parlamentsparteien — so sehr insbesondere SPD und FDP auch jede formale Ablehnungsautomatik vermeiden wollen. Die von den totalitären K-Gruppen gegenüber ihren Mitgliedern geforderte und kontrollierte Aktivität ist nach Auffassung aller Parla-

mentsparteien mit der Treuepflicht öffentlich Bediensteter gegenüber ihrem Staat nicht zu vereinbaren. Daß dies prinzipiell mit gleichem Gewicht auch für die DKP gelten müsse, wird von CDU und CSU vertreten, von FDP und SPD aber zurückgewiesen — so sehr auch CDU und CSU gemäß BVerfG-Beschluß die Ablehnung eines Einstellungsantrages nicht nur von der Parteimitgliedschaft, sondern von zusätzlichem Verhalten des Bewerbers abhängig machen wollen. Es ist nicht auszuschließen, daß die DKP von allen Parteien letztlich gleich eingeschätzt wird, daß aber die Koalition im Gegensatz zur Opposition aufgrund außen- und innenpolitischer Rücksichten der DKP einerseits und den K-Gruppen andererseits unterschiedlich zu begegnen bereit ist.

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Bewertung der Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen verfahren Koalition und Opposition tendenziell unterschiedlich in bezug auf die Beweislast. Während CDU und CSU dem Mitglied einer verfassungsfeindlichen Organisation — mithin auch DKP-Mitgliedern — ihre Mitgliedschaft als so gravierend entgegenhalten, daß nur die betroffenen Mitglieder selbst Zweifel an ihrer für den Staatsdienst erforderlichen Verfassungstreue ausräumen können, verlangen FDP und SPD vom Staat gegenüber einem abgelehnten Bewerber den gerichtsverwertbaren Nachweis seiner Verfassungsfeindlichkeit. Gemessen an dem bisherigen Verfahren nach dem Extremistenbeschluß liegt in der neuen Koalitionsregelung eine Umkehrung der Beweislast. Analog zu Strafverfahren muß nach den Vorstellungen von SPD und FDP nunmehr der Staat sowohl die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation als auch die politisch extremistische Aktivität nachweisen. CDU und CSU bestreiten, daß damit dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit wirklich gedient ist. Die Unionsparteien weisen darauf hin, daß der Bewerber für den öffentlichen Dienst sich nicht in der Situation eines Angeklagten, sondern in der eines Antragstellers befindet. Insofern sei die Umkehrung der Beweislast, wie sie jetzt von der Regierung vorgenommen werde, kein Gebot der Rechtsstaatlichkeit.

Wo der Staat, so argumentieren die Unionsparteien, sich künstlich dumm stelle, indem er auf die Routineanfrage beim Verfassungsschutz verzichtet, wo er darüber hinaus der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei ein so geringes Gewicht wie FDP und SPD beimesse, wo der Staat sich obendrein für den Fall der Ablehnung eines Be-

werbers selbst zum Nachweis zusätzlicher extremistischer Aktivitäten (neben der Mitgliedschaft des Bewerbers) zwingen, da werde die Prüfungspraxis erstens den Möglichkeiten der Denunziation (bei kraß verringertem Stellenangebot z. B. durch konkurrierende Bewerber oder durch den möglicherweise wissen den Verfassungsschutz) stärker ausgeliefert, zweitens der Beurteilungswillkür stärker anheim gegeben, als dies nach den Regeln des Extremistenbeschlusses von 1972 gegeben war. Die Überprüfung werde nunmehr vom objektiv Nachprüfbar in den Bereich des Subjektiven verschoben. Gerade die von SPD und FDP jetzt empfohlene Überprüfungspraxis provoziere Zufälligkeiten, mithin Willkür und Gesinnungsschnüffelei.

Wenn ich Alfred Grosser anlässlich zweier Vorträge in der Bundesrepublik (Markthalle Hamburg und Münchener Residenz) richtig verstanden habe, so fußen seine Ausführungen zur Extremistenthematik auf dreierlei gerade im Ausland, aber nicht nur dort, immer wieder anzutreffenden Axiomen, die ich in meinen eigenen Worten folgendermaßen be-  
wußt zuspitze:

1. Der Extremistenbeschluß von 1972 gehe in seinen Loyalitätsanforderungen von einem tendenziell „stalinistischen“ Menschenbild aus. Er setze den Gedanken bzw. das Programm (des Bewerbers) bereits gleich mit der vorweggenommenen, geplanten, gar nicht vollbrachten, nicht einmal individuell angekündigten Tat, so als sei diese bereits begangen. Ein solches undifferenziert monistisches Menschenverständnis aber sei mit einem freiheitlichen Menschenbild in pluraler Gesellschaft nicht zu vereinbaren. Insofern passe der Extremistenbeschluß nicht in einen freiheitlichen Staat. Gleiches gelte, mutatis mutandis, von dem deshalb ebenfalls heftig bekämpften § 88 a StGB, der u. a. literarische Aufforderungen zur Gewalt unter Strafe stellt.

2. Die deutsche KP sei — anders als etwa die französische und italienische KP — eine Partei, deren Programmatik und Verfahren (Grosser verweist dabei besonders auf den letzten Parteitag) durchaus nicht mit den Verfassungen der Bundesrepublik und anderer westlicher Demokratien in Einklang zu bringen sei.

3. Die Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst müsse erstens von der Regelanfrage beim Verfassungsschutz absehen. Sie dürfe zweitens nicht davon ausgehen, daß jedes Mitglied der DKP in der Regel vom Staatsdienst auszuschließen sei.

Ich will hier nur Grossers Ausführungen in bezug auf das von ihm so charakterisierte, tendenziell „stalinistische“ Menschenverständnis des Extremistenbeschlusses berücksichtigen, einschließlich der Konsequenzen, die Grosser daraus zieht.

In der Tat: der Extremistenbeschluß geht davon aus, daß Mitglieder totalitärer Organisationen jener Pluralität, man könnte auch sagen: jener Rollendifferenzierung zwischen Verhalten im Staatsdienst einerseits und außerhalb des Staatsdienstes andererseits, nicht zu entsprechen vermögen, die für das Funktionieren einer rechtsstaatlichen Demokratie Mindestvoraussetzung ist. Aufgrund geltenden Rechts und aufgrund von Verfassungsvorschriften ist für einen öffentlich Bediensteten der Bundesrepublik Deutschland nach den Erfahrungen mit der Weimarer Republik jedoch nicht einmal eine solche Rollendifferenzierung zulässig. Wer die Differenzierung ermöglichen will — und dies erscheint zumindest für Teilbereiche des öffentlichen Dienstes wünschenswert —, der muß das Beamtenrecht ändern, was äußerst schwierig werden dürfte. Die Extremistenabwehr geht ferner davon aus, daß nach den Erfahrungen mit den Nationalsozialisten und nach dem Hitler-Stalin-Pakt Grund genug besteht, organisierte Parteien rechtzeitig bei ihrem Wort zu nehmen. Wenn diese Annahmen richtig sind, müßte Alfred Grosser aufgrund seiner Axiome einem DKP-Mitglied den Zugang zum öffentlichen Dienst verwehren. Grosser bestreitet aber einige hier eingeflossene Annahmen. Er sagt erstens: nicht alle Mitglieder der DKP meinen es so ernst und buchstabengetreu mit ihrem Programm, daß sie dieses auch in die Tat umsetzen wollen, nicht alle werden es zweitens überhaupt kennen oder umsetzen können.

Das dem Extremistenbeschluß zugrunde liegende Bild des Verfassungsfeindes wird der Wirklichkeit nicht in jedem Einzelfalle gerecht. Darin ist Grosser wohl zuzustimmen, und die nunmehr von SPD und FDP beschlossene Gleichstellung der Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen mit anderen Beurteilungskriterien für die Einstellung im öffentlichen Dienst entspricht dieser Sicht Alfred Grossers, der mit seiner Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels 1977<sup>57)</sup> selbst zur „Libe-

<sup>57)</sup> Soweit der Verfasser dieser Zeilen auf die Rede Alfred Grossers Bezug nimmt, liegt die im Börsenblatt Nr. 82/75 abgedruckte Version „Es gibt keine absolute Wahrheit“, S. 1381 ff., zugrunde. Der Friedenspreisträger hat in dieser Rede bereits seine tiefe Skepsis und Besorgnis über die



ralisierung" der Praxis der deutschen Extremistenabwehr einen Anstoß gab.

Nicht zuzustimmen vermag ich jedoch der Kennzeichnung des Extremistenbeschlusses von 1972 und damit der CDU/CSU-Praxis als tendenziell „stalinistisch“. Hier liegt, ähnlich wie oben bei Jean Genet, eine Wortaufladung vor, die die Wirklichkeit extrem verzeichnet. Auch den auf der Grundlage des Extremistenbeschlusses abgelehnten Bewerbern der DKP in CDU- oder CSU-regierten Bundesländern wird „nur“ eine wesentliche Qualifikation für den angestrebten Beruf (Beamter) bestritten. Die Verfassungstreue ist eines von mehreren Eignungskriterien, wie z. B. die ebenfalls sorgfältig geprüfte gesundheitliche Eignung. Ist diese nicht gewährleistet, so erfolgt hier ebenfalls eine Ablehnung des Einstellungsantrages.

Da der Staat in einigen Ausbildungsbereichen und Berufen (z. B. Lehrer an öffentlichen Schulen) das Monopol innehat, wurde und wird die Ablehnung als „Berufsverbot“ geißelt, obwohl die nur teilweise bewußte, teilweise aber gezielt angestrebte Assoziierung mit Verfolgungsgesetzen der deutschen Geschichte wie den Sozialistengesetzen gegen Sozialdemokraten (1878) und, schlimmer noch, den Nürnberger Gesetzen gegen Juden (1935) die Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland von 1972 bis 1979 kraß verzeichnet. Das gilt ebenfalls für das Beiwort „stalinistisch“ in bezug auf das Menschenbild des Extremistenbeschlusses. Selbst wenn man der CDU- bzw. CSU-Praxis der Extremistenabwehr kritisch gegenübersteht, wird man deutlich machen müssen, daß Stalin seine politischen Feinde nicht nur anders sah, sondern auch anders behandelte als der Extremistenbeschluß die Feinde der Verfassung der Bundesrepublik. Nach den Erfahrungen mit der NSDAP, aber eben auch mit stalinistischen KPs, wird man zumindest von der Berechtigung jener kämpferischen Position ausgehen müssen, die nicht mehr bereit ist, Parteiprogrammatik, welche auf die Zerstörung von Demokratie und Freiheit hinausläuft, nicht zur Kenntnis, das heißt also zum Anlaß ebenso entschiedener Konsequenzen zu nehmen.

---

prognostischen Elemente der Extremistenabwehr in der Bundesrepublik bekundet: „Der Gedanke, es soll eine Gesinnungsprüfung mit abschließender Prognose über das zukünftige Benehmen des Geprüften geben, scheint mir, ich muß es sagen, in doppelter Hinsicht etwas absonderlich.“ (S. 1385).

So gesehen, stehen Koalitions- und Oppositionslager vor derselben Frage: Wieviel Freiheit ist den Feinden der Freiheit zu gewähren? Beide Lager antworten auf der Basis der historischen Mahnung: *principiis obsta!* Die einen sehen gefährliche Anfänge à la Weimar in der lässigen Nachgiebigkeit gegenüber kommunistischen Organisationen, die anderen sehen gefährliche Anfänge à la NS-Regime in einer staatlich-autoritären Intoleranz, hinter der sich erneut totalitäre („stalinistische“ bzw. „neo-faschistische“) Praxis ankündigt. Ein britischer Autor, James Fenton, sah für beide Sichtweisen keinen Anlaß, keine Entsprechung in der westdeutschen Wirklichkeit. Die Bundesrepublik Deutschland werde weder — wie die Weimarer Republik — durch Terrorismus oder Extremismus bedroht, noch seien Freiheit und Rechtsstaatlichkeit gefährdet. Wenn die Gegenwartsprobleme der Bundesrepublik dennoch aus historischer Perspektive ohne Entsprechung in der Wirklichkeit behandelt würden, so sei dies die spezifische „Demokratie-Neurose der Deutschen“. Die Bundesrepublik sei zu einem „Schlachtfeld der rivalisierenden Halluzinationen“<sup>58)</sup> geworden.

Demgegenüber halten in der Bundesrepublik die Verfechter beider Sichtweisen daran fest, daß es keine Neurose sei, wenn — trotz aller Skepsis gegenüber den entsprechenden politischen Möglichkeiten — wenigstens der Versuch unternommen werde, aus der Geschichte zu lernen — trotz aller Schwierigkeit, zu erkennen, was denn nun für die konkrete Gegenwartssituation zu lernen sei.

## 5. Gefährdeter Rechtsstaat?

Wird der Rechtsstaat dadurch gefährdet? In der Bundesrepublik Deutschland besteht die Gefahr einer Überreaktion insbesondere der älteren Generation aufgrund Weimarer Erfahrungen, die zu einer rigiden Extremistenabwehr führt. Die hier liegenden Gefahren erhalten jedoch — wenigstens noch und insbesondere in der jüngeren Generation — ein mindestens vierfaches Gegengewicht. Da ist erstens jene Mehrheit demokratischer Antifaschisten, die eine Wiederholung des nationalsozialistischen Unrechtsstaates befürchtet und verhindern will. Im Ausland tut man,

---

<sup>58)</sup> Vgl. James Fenton, Die Demokratie-Neurose der Deutschen, in: Die Welt vom 30. November 1978.

meine ich, gut daran, deren Existenz nicht zu bezweifeln. Da sind zweitens kommunistische Antifaschisten (DKP), die vor dem Wiederaufwachen des Nationalsozialismus warnen, auch um sich selbst wirkungsvoller zu legitimieren, neue Anhänger und Mitglieder zu gewinnen sowie trotz ihrer Nähe zur DDR, Teil des demokratischen „Verfassungsbogens“ der Bundesrepublik zu werden. Da sind drittens die Stimmen des Auslandes, die überwiegend und begreiflicherweise eher davon ausgehen, daß die Weimarer Republik nicht in erster Linie an der Permissivität der Demokraten, viel eher an der Repressivität der Nationalisten und ihrer autoritären Wegbereiter zugrunde ging. Da ist viertens — als Reaktion auf die Willkür des SS-Doppelstaates — in der Bundesrepublik ein perfekter (auch schon wieder übertriebener?) Rechtswegestaat, der den gefürchteten Anfängen eines erneuten Abgleitens in den Unrechtsstaat wehren kann. Dieser Rechtswegestaat gestattet ein Mindestmaß an Nachprüfbarkeit der Extremistenabwehr, das in den westlichen Nachbarstaaten der Bundesrepublik nicht erreicht sein dürfte. Wie sähen analoge Statistiken zu Tabelle 4 und 5 in Frankreich aus? Wird die westdeutsche Extremistenabwehr im Unterschied zur Praxis anderer Länder nicht geradezu auf dem offenen Markte auszutragen?

Und immer wieder: Ist der Rechtsstaat gefährdet? Soweit die Antiterrorgesetze, der Ausbau der Polizei, des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes gemeint sind, ist, nachdem 29 Menschen getötet sind, zu fragen, ob nicht jeder weitere verhinderte Mord den bisherigen Einsatz des Staates rechtfertigt, dessen Aufgabe es ist, Leben und Freiheit zu schützen. Man stelle sich die Frage unter der hypothetischen Konstruktion, in Mogadischu seien alle entführten Geiseln Opfer des Terrorismus geworden. Die Heftigkeit und Dauerhaftigkeit der Diskussion um die Antiterrorgesetze ist — wie diejenige um die Extremistenabwehr — eher ein Indiz für Streitbares Rechtsbewußtsein als für den Untergang des Rechtsstaates in der Bundesrepublik. Der Streit markiert die Grenzlinien des Verfassungskonsenses über das Konzept der wehrhaften Demokratie. Es ist deshalb eher erstaunlich, daß er erst nach 1972 aufbrach, und eher ein ermutigendes Indiz für wache demokratische Skepsis, daß er auf der Tagesordnung steht. Im Zusammenhang der Extremistenabwehr wurde dieser Streit durch die Einzelfallprüfung in Verbindung mit der Ablehnungsautomatik zur permanenten Wiederkehr geradezu institutionalisiert. Jedenfalls dürften diejenigen enttäuscht werden, die

noch immer hoffen, mit der Liberalisierung der Extremistenabwehr ein lästiges Thema endgültig „vom Tisch zu haben“. Es wird sich angesichts der Gefahren der Gesinnungsschnüffelei in der Tat überhaupt erst noch herausstellen müssen, ob es sich bei der von der Bundesregierung jetzt beschlossenen Methode — ungeachtet der Absichten — tatsächlich um eine Liberalisierung handelt. Die Bundesrepublik stellt sich der konfliktreichen Herausforderung, die darin liegt, Demokratie und Freiheit gegen deren Feinde bewahren zu müssen.

Hat sie sich der politischen Belastung gewachsen erwiesen? Sie hat nicht nur die teilweise geschärften Instrumente der Wehrhaftigkeit genutzt, sondern auch dort reagiert, wo diese Instrumente mißbraucht wurden. Am 17. März 1978 wurde ein Gesetz zur besseren parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste verabschiedet. Es bleibt doch erwähnenswert, daß die Gefährdung der Bundestagsmehrheit bereits an jenen Grenzlinien der inneren Sicherheit aufbricht, die oben voller Bedacht in den Antiterrorgesetzen im einzelnen dargestellt wurden. Festzuhalten bleibt, daß zwei ansonsten verdiente Minister dieser Republik zurücktreten mußten, weil sie für Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit politisch verantwortlich waren. Sie mußten gehen, weil in ihrer Zuständigkeit die rechtsstaatlich gesicherten Methoden der Abwehr von Spionen (Georg Leber am 2. Februar 1978) oder Terroristen (Werner Maihofer am 6. Juni 1978) „überdehnt“ bzw. überschritten wurden. Der erste hatte „Abhörwanzen“ gegen seine unter Spionageverdacht stehende Sekretärin, der zweite „Lauschangriffe“ auf einen Atomphysiker sowie vor allem die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und jenen Grenzschildern zu verantworten, welche Reisende anhand von Listen mit (angeblich) linksextremen Vereinen und Schriften überprüfen sollten. Die Rücktritte wurden insbesondere deshalb erzwungen, weil beide Minister den von ihnen zu verantwortenden Tatbestand zunächst verharmlosten und unklar darauf reagierten. In den vergangenen fünf Jahren war die Herausforderung des Rechtsstaates durch den Terrorisimus sowie durch (aufgedeckte) Spionage besonders dringlich und auffällig. Die Ministerrücktritte demonstrieren für diesen Zeitraum die politischen Grenzen des unter diesen Umständen in der Bundesrepublik *rechtsstaatlich* Zumutbaren.

Die Grenzen des *politisch* Zumutbaren wurden erkennbar im Streit um die politische Position Hans Filbingers. Aufgrund von massi-

vem öffentlichen Druck, auch aus seiner eigenen Partei, trat Filbinger am 7. August 1978 als Ministerpräsident von Baden-Württemberg zurück. Der Grund: Zunächst seine für viele ungläubwürdige Vergeßlichkeit gegenüber seiner Tätigkeit als Jurist unter dem NS-Regime. Filbinger bestritt einzelne Mitwirkungen an Todesurteilen gegenüber Desertieren solange, bis die Beweislage eindeutig gegen ihn sprach. Sodann seine auf viele unverändert mitleidlos wirkenden Äußerungen und seine selbstgerechte Haltung gegenüber den Betroffenen seiner (juristisch nicht anfechtbaren!) Tätigkeit als Jurist unter dem NS-Regime. Filbinger blieb aber Vorsitzender der baden-württembergischen CDU und stellver-

tretender Bundesvorsitzender seiner Partei — ein Umstand heftiger Kritik in der Bundesrepublik. Am 24. März 1979 wurde Filbinger zwar nicht wieder in das Präsidium, wohl aber mit hoher Stimmenzahl in den Bundesvorstand seiner Partei gewählt. Am 30. April 1979 trat er vom Amt des Landesvorsitzenden der baden-württembergischen CDU zurück. Er war zuvor, am 29. April 1979, bei der Benennung der sechs Delegierten der südbadischen CDU für die CDU-Parteitage auf dem Bezirksparteitag in Lahr nicht wiedergewählt worden. Damit wird fraglich, ob er auf Platz eins der Landesliste seiner Partei für die vor der Bundestagswahl 1980 noch ausstehende Landtagswahl nominiert wird.

## VI. Resümee

Mit Blick auf die deutsche Geschichte und die politischen Systeme Westeuropas weist die Bilanz der dreißig Jahre ihres Bestehens für die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland insgesamt ein beträchtliches Maß an politischer Konsolidierung auf. Der Vergleich mit dem anderen deutschen Staat und mit den Vorgängerstaaten fällt so eindeutig zugunsten der Bundesrepublik aus, daß man ihn kaum mehr wiederholen mag. Die Bundesrepublik ist erwachsen geworden. Sie hat bereits ihre eigene Geschichte und muß sich daher nicht mehr „nur“ mit ihren Nachbarn und Vorgängern vergleichen lassen. Verschiedene Phasen ihres Daseins sind mittlerweile gegeneinander abzuwägen. Daraus ergeben sich zusätzliche Kriterien der Bewertung. Sieht man die Geschichte der Bundesrepublik in Perioden von jeweils fünf Jahren, so läßt sich grob verallgemeinernd sagen: die Stabilität überhaupt ermöglichenden Grundstrukturen der Bundesrepublik wurden in den beiden ersten Phasen (1949 bis 1959) aufgebaut. In der dritten Phase (1959 bis 1964) wurde die erworbene Stabilität unsicherer, in der vierten Phase (1964—1969) nur mühsam behauptet. Nie war sie stärker gefährdet als 1969. Gegenüber der Ära 1964 bis 1969 kann der erstmalige Wechsel der führenden Regierungspartei und die Ära Brandt (fünfte Phase: 1969—1974) bereits als Phase des Eintritts der Bundesrepublik in die Normalität demokratischer Staaten bezeichnet werden. Die letzten fünf Jahre (sechste Phase: 1974—1979) brachten eine Konsolidierung dieser Normalität.

Zuweilen wird, auch hierzulande, gefordert, in der Bundesrepublik möge man den politi-

schen Alltag so selbstverständlich nehmen, wie die ausländischen Nachbarn den ihren. Es ermangele der Bundesrepublik noch an jener Gelassenheit, die Normalität erst wirklich ausmache. Daran ist soviel gewiß zutreffend, daß den politischen Auseinandersetzungen der Bundesrepublik etwas ungewöhnlich Angestregtes eigen ist. Aber: kann dies anders sein angesichts einer Geschichte, die eben nicht „zu bewältigen“ ist, sondern immer neue Einsichten und Konsequenzen für die Gegenwart erfordert? Kann dies anders sein gegenüber Herausforderungen, die Antworten hierzulande wesentlich schwieriger machen in bezug auf die Aufforderung, den Anfängen zu wehren? So sehr auch die Fundamentalansprüche an Demokratie, Freiheitlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit international unteilbar anzulegen sind: muß nicht die „Normalität“ der Bundesrepublik Deutschland eine andere sein als die ihrer Nachbarn?

Die in der vorgelegten Analyse deutlich gewordenen Probleme bestätigen einen Befund der international vergleichenden Demoskopie: Die Bürger der Bundesrepublik sind konfliktfreudiger geworden<sup>59)</sup>. Die Analyse läßt

<sup>59)</sup> Vgl. die SPIEGEL-Serie von Martin und Sylvia Greiffenhagen, Drei Jahrzehnte Bundesrepublik, in: DER SPIEGEL, 33. Jg. (1979), Nr. 3 ff., hier besonders die Nr. 6, S. 98. Die Befunde unseres Berichtes über die Bürgerinitiativen und die Protestbewegung in der Bundesrepublik sowie die von Martin und Sylvia Greiffenhagen wiedergegebenen Befunde über eine erweiterte Konfliktbereitschaft der Bundesbürger stehen in deutlichem Widerspruch zu den Thesen und Indizien über bzw. für eine politische Einschüchterung insbesondere der Jugend.

eine gestiegene Bereitschaft erkennen, in den oft genug tragischen Konflikten zwischen Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und Demokratie auszuharren und um die bestmögliche Erfüllung der vielen, einander häufig widerstrebenden Ansprüche zu streiten. Einfache Pauschallösungen sind nicht zu

haben, so wenig, wie selbst die einfache Mehrheit in der Bundesrepublik nicht mehr einfach zu haben ist. Das gilt analog für zusammenfassende Pauschalurteile über den politischen Befund in der Bundesrepublik. Ich empfehle Einzelfallprüfung.

## **Wolfgang Bergsdorf: Besatzung und politischer Wiederaufbau Deutschlands. Zur Grundlegung der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 3—24

Die Gründung zweier Staaten auf dem Gebiet des besiegten Deutschen Reiches vor 30 Jahren beendete formell die Zeit der militärischen Besatzung Deutschlands und kennzeichnete zugleich die Spaltung Deutschlands und Europas als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges. Der unüberbrückbare Gegensatz zwischen freiheitlicher Demokratie und totalitärer Diktatur trat nicht schlagartig in Erscheinung. Vielmehr erlebte das besetzte Deutschland einen schmerzlichen Prozeß der Aufspaltung. Die vier Jahre 1945—1949 sind für das Verständnis der deutschen Politik und der Weltpolitik insgesamt von grundlegender Bedeutung, weil sich in dieser Zeit nicht nur die Rahmenbedingungen des heutigen Systems der internationalen Politik herausgebildet haben. Damals entstanden die tragenden Strukturelemente und Bewußtseinsorientierungen der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die konstitutiven Elemente ihrer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie ihrer Außenpolitik.

Die Geburt der Bundesrepublik Deutschland und der DDR war die Folge des beginnenden Konfliktes zwischen den ehemaligen Allianzpartnern Sowjetunion und Vereinigte Staaten. Während im von der Sowjetunion besetzten Teil Deutschlands die Sowjetisierung vorangetrieben wurde, erhielten die Deutschen in den westlichen Zonen zunehmend die Chance zunächst zur Mitsprache, dann zur institutionellen Mitverantwortung und schließlich zur weitgehenden Alleinverantwortung. Die von den Deutschen erhoffte Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, die ihnen zugesagte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in allen Zonen und die versprochenen Zentralverwaltungen für ganz Deutschland scheiterten an der Eskalation des Ost-West-Konfliktes.

Militärische, politische und ökonomische Gründe führten dazu, daß im westlichen Teil Deutschlands von den Besatzungsmächten immer mehr Zuständigkeiten in deutsche Hände zurückgegeben wurden. Nachdem die deutschen Versuche und die Bemühungen der angelsächsischen Besatzungsmächte um die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands zunächst am französischen, schließlich aber am sowjetischen Widerstand zerbrachen, wurde die ökonomische und dann auch politische Verschmelzung der westlichen Besatzungszonen zu einem lebensfähigen Staatsgebilde vorangetrieben, dessen Wegmarken das Vereinigte Wirtschaftsgebiet, die Währungsreform, die Frankfurter Dokumente, der Parlamentarische Rat und schließlich die Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 waren.

## **Uwe Thaysen: Grenzlinien der Regierbarkeit 1974—1979. Fragen zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 25—52

In der Bundesrepublik Deutschland ist das Geschäft des Regierens schwierig geworden. Auch das Opponieren ist hierzulande mit besonderen Problemen verbunden. Die derzeitige Parteienkonstellation erschwert der Opposition den Regierungswechsel und der Regierung das Regieren. Beide tragen an der Last, handlungsfähige Mehrheiten hervorbringen zu müssen. Bundesrat und Bundesverfassungsgericht schaffen auch nicht gerade Erleichterung, wenngleich ihr Wirken für die Regierungsmehrheit vorteilhafter ist, als deren Chefs in Exekutive und Fraktion öffentlich eingestehen können. „Die Definition der politisch handlungsfähigen Mehrheit ist weit komplizierter, als die Zahlenverhältnisse im Bundestag jeweils vermuten lassen. Sie ist von Fall zu Fall ungewiß und eben darum eine hohe politische Kunst.“ Die Darstellung des Autors läßt das hierzu erforderliche Augenmaß erahnen.

Nicht genug, daß wir nicht wissen, welche Entscheidungen in den technischen Zukunftsfragen zu treffen sind; wir wissen nicht einmal, wie wir verfahren sollen, um die bestmöglichen Entscheidungen zu finden. Wer z. B. entscheidet über das Regierungsprogramm des Bundes, wer über das des Landes Schleswig-Holstein?

Vergrößern die großtechnologischen Entwicklungen nicht ständig den Kreis Schutzbedürftiger? Muß dieser Kreis nicht von Entscheidungsmaterie zu Entscheidungsmaterie neu definiert werden? Verändert sich damit nicht auch von Fall zu Fall die Mehrheit?

Die Grenzlinien zwischen Mehrheit und Minderheit — auch die Grenzlinien der Minderheiten innerhalb von Mehrheit und Minderheit — werden an den besonders brisanten Themen der letzten fünf Jahre dargelegt: am Umweltschutz, an der Extremistenabwehr und der Terrorbekämpfung.

Die „Normalität“ der Bundesrepublik kann nach Ansicht des Autors nicht voll derjenigen ihrer Nachbarn entsprechen.