

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karl Dietrich Bracher

Orientierungsprobleme freiheitlicher Demokratie  
in Deutschland

Hans-Peter Schwarz

Adenauers Kanzlerdemokratie  
und Regierungstechnik

Peter Haungs

Kanzlerprinzip und Regierungstechnik  
im Vergleich:  
Adenauers Nachfolger

B 1-2/89  
6. Januar 1989

Karl Dietrich Bracher, Dr. phil., Drs. hum. lett., jur., rer. pol. h. c., geb. 1922; o. Professor emeritus für Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Auflösung der Weimarer Republik (1955); Die nationalsozialistische Machtergreifung (1960); Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur (1964); Die deutsche Diktatur (1969); Das deutsche Dilemma (1971); Die Krise Europas 1917–1975 (1976 und 1979); Zeitgeschichtliche Kontroversen (1976 und 1984); Schlüsselwörter in der Geschichte (1978); Geschichte und Gewalt (1981); Zeit der Ideologien (1982); Die totalitäre Erfahrung (1987); Verfall und Fortschritt im Denken der frühen römischen Kaiserzeit (1987).

Hans-Peter Schwarz, Dr. phil., geb. 1934 in Lörrach; 1973–1986 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Universität Köln; seit 1986 Professor für Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; Herausgeber der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (zusammen mit Karl Dietrich Bracher); Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn; Mitglied der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1976; (Hrsg. zus. mit R. Löwenthal) Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — eine Bilanz, Stuttgart 1979; Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der Außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft, Stuttgart 1980; Die Ära Adenauer, 1949–1957. Gründerjahre der Republik (Bd. 2 der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland), Stuttgart-Wiesbaden 1982; Die Ära Adenauer, 1957–1963. Epochenwechsel (Bd. 3 der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland), Stuttgart-Wiesbaden 1983; Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1986.

Peter Haungs, Dr. phil., geb. 1939 in Lahr/Schwarzwald; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Trier.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Bernhard Vogel) Wahlkampf und Wählertradition, Köln-Opladen 1965; Reichspräsident und Parlamentarische Kabinettsregierung, Köln-Opladen 1968; (Hrsg.) Wahlkampf als Ritual?, Meisenheim am Glan 1974; (Hrsg.) Res Publica. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, München 1977; Parteidemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981; (Hrsg.) 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986; (Hrsg. zus. mit Eckhard Jesse) Parteien in der Krise?, Köln 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Orientierungsprobleme freiheitlicher Demokratie in Deutschland

## I.

Sucht man den historischen Ort und die politische Gestalt der Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen, so stößt man von Anfang an auf zwei grundlegende Tendenzen der Orientierung, die auch in der weiteren Entwicklung miteinander konkurrieren: Verlangen nach staatlicher Einheit in Freiheit sowie Sorge um Stabilität der neuen Demokratie als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa. Seine Bezeichnung als „Provisorium“ oder „Transitorium“ (Heuss) bezog sich auf den vorläufigen Zustand der Teilung, nicht aber auf die durchaus *definitive* Entscheidung zur freiheitlichen Demokratie: Die einstige Diffamierung der Weimarer Demokratie als bloßes „Intermezzo“ war Warnung und Lehre.

Das Spannungsverhältnis jener doppelten Orientierung ist schon im Grundgesetz von 1949 angelegt und in der Deutschlandpolitik aller Regierungen der Bundesrepublik enthalten. Dahinter steht die historische Problematik des im Reichsgedanken überhöhten deutschen Nationalstaats von 1871, der schon beim Kräftemessen des Ersten Weltkrieges eine freilich unbewältigte Niederlage erfuhr — mit der erneuten Übersteigerung und Katastrophe im „Dritten Reich“ von 1933. Aber die Gründung einer neuen deutschen Demokratie nach 1945 suchte zugleich die entschiedene Konsequenz zu ziehen aus der innenpolitischen Erfahrung, die das Scheitern der ersten Republik und der scheinbar bruchlose, pseudolegale Weg von der parlamentarischen Demokratie in die totalitäre Diktatur hinterließ.

Die Grundspannung der neuen Demokratie, die in dieser doppelten Erfahrung nationaler und zugleich demokratischer Leidensgeschichte Deutschlands steckte, ja zurückreicht bis zum Scheitern der sowohl national wie liberal-demokratisch motivierten Revolution von 1848, kam den Zeitgenossen der Bundesrepublik sogleich zu Bewußtsein: so schon in der großen Kontroverse zwischen Adenauer und Schumacher über europäisch-westliche oder nationalpolitische Orientierung, und später im fortdauernden Streit um die Stalin-Note vom März 1952, die der Bundesrepublik eine mögliche nationale Einheit gegen Verzicht auf Einbindung in die westliche Sicherung ihrer neuen Demokratie in Aussicht stellte. Damit stand aber immer aufs neue zugleich deren Wertorientierung zur Debatte, und jener Streit um die Rangordnung reicht bis zu den Folge-

rungen im Blick auf die Entspannungspolitik lange danach.

Und nicht erst in den sechziger, sondern schon in den frühen fünfziger Jahren, die man heute oft allzu einseitig als bloße Restaurationsperiode abzutun pflegt, erfolgte auch bereits die Neugründung von Zeitgeschichte und Politikwissenschaft, die sich mit ersten Lehrstühlen, Instituten, Zeitschriften und einer wachsenden Fülle an Forschung und Literatur um die Aufarbeitung zumal der jüngsten Vergangenheit und ihrer politisch relevanten, aktuellen Erfahrungen bemühten. Freilich, damals noch in kleinerem Maßstab und gegen erhebliche Widerstände! Zudem gegen den Vorwurf, es sei unhistorisch, die Weimarer Republik als Demokratie zu analysieren, wie damals gegen mein Weimar-Buch von 1955 eingewandt wurde (Werner Conze) — eine Argumentation, die heute in der fragwürdigen Forderung nach „Historisierung des Nationalsozialismus“ von rechts wie links wiederkehrt. Es waren die Probleme, die nach Krieg und Gefangenschaft, Tübingen und Harvard seit 1950 meine Berliner Jahre bestimmten: am neugegründeten Institut für Politische Wissenschaft, an der wiedereröffneten Deutschen Hochschule für Politik und der neuen Freien Universität.

---

Zur Diskussion der in diesem Essay behandelten Probleme haben über die Jahre die folgenden Bücher (neben vielen anderen) beigetragen: Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, München 1962; ders., Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg 1976; ders., Zeitenwende?, Hamburg 1983; Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität der Deutschen, Bonn 1983; Wolfgang Bergsdorf, Herrschaft und Sprache, Pfullingen 1983; ders., Über die Macht der Kultur, Stuttgart 1988; Dolf Sternberger, Verfassungspatriotismus, in: 25 Jahre Akademie für politische Bildung, Tutzing 1982, S. 76–81; zum Begriff der „postnationalen Demokratie“ Karl Dietrich Bracher, Die deutsche Diktatur, Köln 1976, S. 544; ders., Politik und Zeitgeist, in: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band V/1, Stuttgart-Mannheim 1986, S. 296–406; zuvor: Die Auflösung der Weimarer Republik, Villingen 1955, S. 3; Gregor P. Boventer, Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich, Berlin 1985; Eckhard Jesse, Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986; besonders aber die Arbeiten von Alexander Schwan u. a., Grundwerte der Demokratie, München 1978; ders., Wahrheit — Pluralität — Freiheit, Hamburg 1976; ders., Verfassungspatriotismus und nationale Frage, in: Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987, S. 85 bis 100.

Angesichts der Konfrontation von Demokratie und Diktatur im deutschen und europäischen Maßstab hat uns zu jener Zeit nicht zuletzt die kardinale Frage beschäftigt, in welchem Maße Auflösung und Untergang der ersten deutschen Demokratie die Folge einer großen *Orientierungskrise* waren, die das politische Bewußtsein der Bürger verstört und das Denken der Intelligenz auf Abwege geführt hatte. Neben den historisch-politischen waren es denn auch die philosophisch-moralischen Ursachen der „deutschen Katastrophe“, die ein Hauptthema der neuen Zeitgeschichts- und Politikwissenschaft bildeten.

Was viele von uns damals in erster Linie bewegte und bis heute nicht losläßt, war nicht nur die Aufklärung der Ereignisse selbst, sondern vielmehr die kritische Analyse ihrer historischen und zeitgenössischen Verarbeitung und Ausdeutung, die trotz aller Vergleichbarkeit mit den verschiedenen europäischen Nationalgeschichten doch schließlich jene „deutsche Ideologie“ hervorgebracht oder begünstigt hatte, in der wir den eigentlichen verhängnisvollen Sonderfall deutscher Geschichte erkennen. So begann damals auch meine Darstellung zur „Auflösung der Weimarer Republik“ mit dem Satz: „Im Gegensatz zu ihrer grundsätzlichen Anerkennung und praktischen Bedeutung im westeuropäisch-amerikanischen Raum haben Begriff und Wirklichkeit der Demokratie in Deutschland bis zur Gegenwart eine zwiespältige Beurteilung gefunden.“ Dieser zuletzt in zwei Weltkriegen ausgetragene Unterschied zwischen Deutschland und dem Westen führte in der Tat zu jenem Sonderbewußt-

sein von einem „Eigenweg“ und „Eigenwert“ deutscher Geschichte, in dem sich der eigentliche Grund für die spezifisch deutsche Form der Orientierungskrise findet. Es war die tiefe Enttäuschung und Nichtverarbeitung, die mit Flucht- oder Illusionsbewegung auf den Schock des Ersten Weltkrieges und seine Folgen reagierte: auf Niederlage und Revolution, Wirtschafts- und Sozialkrise, Gefühl unverdienter Diskriminierung und Verlangen nach Revision. Gewiß ist all dies nicht vom Himmel gefallen, und die Entstehungs- und Formierungsgeschichte des deutschen Nationalbewußtseins im 19. Jahrhundert, zuerst als Gegenbewegung zur französisch-napoleonischen Beherrschung Deutschlands auftretend, verdient auch in der heutigen Zeit erneuter Sympathien für jenes reiche, eigenständige Jahrhundert volle Beachtung.

Seit einigen Jahren entbrennt mit erneuter Heftigkeit die Auseinandersetzung um die Ursachen und das Wesen jener Orientierungskrise und damit um das Problem der politischen Wertbezogenheit in der Demokratie, die ja als einzige Staatsform den verschiedenen Richtungen politischen Denkens und Willens bewußt Raum und Wirkung gibt und damit auch Politische Wissenschaft überhaupt erst ermöglicht. Der Streit über deutsche Sonderwege nimmt diese alte Frage wieder auf, die uns nach 1945 und vor allem seit der Wiedergründung deutscher Staatlichkeit vor vier Jahrzehnten so unmittelbar betroffen und zur Auseinandersetzung mit traditioneller nationaler Geschichtsbetrachtung herausgefordert hat.

## II.

Die neue deutsche Zeitgeschichte seit 1945 und 1949 bedeutet demnach beides: Geschichte eines geteilten Landes und zugleich Entwicklung einer zweiten Demokratie, die sich erfolgreicher als das erste demokratische Experiment zu behaupten weiß.

In dieser „doppelten Zeitgeschichte“ und ihrer wechselseitigen Verflechtung liegt freilich eine Problematik beschlossen, die der so unerwartet raschen Staatsbildung von 1949 bis zum heutigen Tage ihre Prägung gibt. Sie war Nachkriegsgeschichte, die aus der selbstverschuldeten Katastrophe des Hitlerregimes herausführte, und zwar in immer neuer Konfrontation mit der Grunderfahrung der spezifisch „deutschen Diktatur“ von 1933–1945. Aber sie erhielt einen starken zusätzlichen Antrieb aus der höchst aktuellen Konfrontation zwischen den Supermächten in Ost und West – und aus den so gegensätzlichen politischen Werten, die sie vertraten: diktatorische Einparteienherrschaft oder freiheitliche Demokratie.

Dieses Spannungsgefüge hat die Begründung und Entwicklung von zwei ebenso unterschiedlichen Regierungssystemen auf dem Boden des durch Vertreibung und Besetzung verkleinerten ehemaligen Nationalstaats bestimmt, und es wurde noch kompliziert und verschärft durch die militärischen und ökonomischen Strategien eines „Kalten Krieges“, der in seinen Grundzügen trotz allen Beteuerungen der Entspannung jedenfalls so lange nicht überstanden ist, als an Grenzen und Mauern auf Menschen geschossen wird.

Deutschland war aber nicht nur Objekt, sondern zunehmend auch Subjekt jener Entwicklung, die binnen weniger Jahre zu scheinbar unumstößlichen Entscheidungen geführt hat: Bis heute konstitutive Realität, werden sie doch in ihrer Fortgeltung immer aufs neue in Frage gestellt. Die *Abhängigkeit* deutscher Politik von der internationalen Machtlage trat vor allem in den großen Weichenstellungen von 1948/49 zutage. Von Anfang an hing die Bewältigung der Kriegsfolgen, die Organisation des

Wiederaufbaus und die Sicherung der dafür notwendigen Kooperation aufs engste mit der Einordnung des besetzten Deutschland in die bipolar gespaltene Europa- und Weltpolitik zusammen. Aber auch die *Handlungsfähigkeit* deutscher Politik gewann dadurch bald wieder an Gewicht.

Das galt vor allem für die politische Orientierung und demokratische Entfaltung der Bundesrepublik. In ihr erfuh man den wesentlichen Unterschied zur sowjetisch bestimmten Gründung der DDR und ihrer politisch-gesellschaftlichen Form als einer diktatorisch gesteuerten „Volksdemokratie“. Beide Staaten standen zwar im Zeichen der Blockbildung und unter der Kontrolle der Siegermächte, doch trat der grundlegende Unterschied von Anfang an aufs deutlichste hervor: Im Osten kam es anstelle der in den ersten Nachkriegsjahren proklamierten „Demokratisierung“ zur Durchsetzung einer kommunistischen Parteidiktatur, im Westen wurde die stufenweise Änderung des Besatzungsregimes in ein System der internationalen Kooperation erreicht — mit dem historisch so bedeutsamen Ziel, die *negative Kontrolle* Deutschlands in eine *positive Integration* mit europäischer und atlantischer Ausrichtung zu verwandeln.

Dies war in der Tat die zukunftssträchtige Substanz der Verhandlungen und Verträge, die vom Marshall-Plan über die Westeuropäische Union, den Europarat, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl schließlich zu den Deutschlandverträgen und zur Europäischen Gemeinschaft geführt haben. Und hier lag auch der fundamentale Unterschied zur ersten Nachkriegszeit von 1918. Damals hatte der Rückfall in ein Europa der Nationalstaaten zur tödlichen Krise der Demokratien und zum diktatorischen Aufstieg aggressiv-revisionistischer Bewegungen und Systeme, voran des italienischen Faschismus und des deutschen Nationalsozialismus geführt. Nun aber wurde diesseits des sowjetischen Machtbereichs eine Politik der engen europäischen Zusammenarbeit in Anlehnung an die USA möglich — mit der Zielvorstellung einer ökonomischen wie politischen Integration, die sich auf Pläne der Widerstandsbewegungen im Kriege und eine Vielfalt von Europa-Bewegungen in der frühen Nachkriegszeit berufen konnte; sie eröffnete auch konkretere Perspektiven für eine übernationale Lösung des deutschen Staatsproblems. Denn sowohl im Blick auf die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik wie besonders auf die Stabilisierung der neuen deutschen Demokratie gewann die Europaidee eine machtvolle Funktion: Sie bot ein neues, weiteres Bezugssystem, nachdem der übersteigerte Nationalismus des NS-Regimes nationalstaatliches Denken als letzte Instanz ad absurdum geführt hatte.

Die Politik des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, der von 1949 bis 1963, unerwartet lange, an der Regierung blieb, stützte sich von Anbeginn voll auf jenen supranationalen Aspekt der Europa-Politik. Angesichts der machtpolitischen Realitäten am Ausgang der vierziger Jahre wurde die national-

staatliche Argumentation der sozialdemokratischen Opposition unter Führung Kurt Schumachers von der Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung nicht als Alternative angenommen. Das proklamierte Ziel einer Wiedervereinigung rückte in die Ferne, während die Stabilisierung westlicher Kooperation dem unmittelbaren Bedürfnis nach Wiederaufbau und Sicherheit entsprach. Unter diesem Vorzeichen stand auch die Entscheidung für eine liberal-demokratische, marktwirtschaftlich-soziale Staats- und Gesellschaftsordnung. Zwangswirtschaft und Sozialismus waren mit dem Odium der Diktatur, des Kriegs- und Nachkriegselends belastet, und die osteuropäische Zwangssozialisierung, die ökonomische Dauerkrisen zur Folge hatte, wirkte in unmittelbarer Nachbarschaft besonders wenig attraktiv, wie auch die unaufhörlichen Flüchtlingsströme von Ost nach West bewiesen.

Symbolisch wirkte auch die überzeugend liberal-demokratische Erscheinung eines Theodor Heuss, der von 1949 bis 1959 erster Bundespräsident war und schon in der Weimarer Zeit an der Deutschen Hochschule für Politik in Berlin gelehrt hatte. Die Bundesrepublik vermied verfassungspolitische Schwächen, die der Weimarer Republik so früh zum Verhängnis geworden waren. Die Stellung von Kanzler und Regierung wurde gestärkt, die Diktaturgewalt des Präsidenten abgebaut, der parlamentarische Prozeß gefestigt, indem der Sturz eines Kanzlers von der Wahl eines neuen abhängig gemacht wurde — „konstruktives Mißtrauen“ —, das Verbot antidemokratischer Parteien durch das Bundesverfassungsgericht ermöglicht, schließlich die Zersplitterung des Parteienfeldes durch eine Fünf-Prozent-Klausel in den Wahlgesetzen erschwert. Der Sinn all dieser Bestimmungen war, eine Zerstörung der Demokratie mit pseudo-demokratischen Mitteln zu verhindern, wie es 1933 geschehen war; die modifizierte, wehrbereite Demokratie von Bonn soll dem prinzipiellen Gegner nicht die unbeschränkte Toleranz gönnen, an der Weimar zugrunde gehen konnte.

Die Gewöhnung an ein besser funktionierendes Parteien- und Parlamentssystem führte aber auch zu einer zunehmend positiven Bewertung der Demokratie selbst, an der es nach 1918 gefehlt hatte. Über das Kanzlerregime eines großen alten Mannes mit fast patriarchalischer Autorität wurde eine Brücke von der obrigkeitstaatlichen Tradition Deutschlands zur pluralistischen Demokratie geschlagen. Die historische Zersplitterung des Parteiwesens wurde durch eine Konzentration der politischen Gruppierungen auf zwei fast gleich große Parteien abgelöst, die alte SPD und die neue CDU, neben denen sich über drei Jahrzehnte als kleinere dritte Partei — bis zum Erscheinen der „Grünen“ — nur die Liberalen (FDP) behaupten konnten.

Eine solche Konstellation erinnerte an das kooperationsfähige britische oder amerikanische Parteiwesen. Das Bonner System vermochte sich von den Problemen zu lösen, die für die zerklüfteten konti-

mentaleuropäischen Parteiensysteme typisch waren. Es war das Ergebnis eines längeren Prozesses der Entideologisierung und Pragmatisierung der Parteien, der im Godesberger Programm von 1959 die Liberalisierung der SPD und schließlich wie in den Ländern so auch im Bund den Test eines vollen Regierungswechsels von der CDU zur SPD ermöglichte.

Dabei war das Parteiensystem nie politisch-ökonomischen Krisen vom Ausmaß der Weimarer Dauerkrise ausgesetzt. Dies bleibt zu bedenken, wenn aus den Wahlziffern, die seit 1957 regelmäßig über neunzig Prozent der Stimmen für die drei Bonner Parteien erbringen, schon auf politische Stabilität, auf dauerhaft demokratische Verhaltensstruktur und auf eine verlässliche politische Kultur in der Bundesrepublik geschlossen wird. Seit Mitte der sechziger Jahre — nach dem Ende der Ära Adenauer — im Zeichen eines Wechsels der Generationen, der Veränderung der internationalen Situation und des Zurücktretens der Wiedervereinigungsidee, kamen auch die fortdauernden Probleme, das Unfertige des Bonner Staates stärker zum Vorschein.

Aber die politische Basis, auf der die zweite deutsche Republik sich entwickeln konnte, war im Vergleich zur Weimarer Republik und vollends zur DDR unleugbar breiter und sicherer. Die erschütternde Erfahrung des Scheiterns von 1933 und von 1945 wirkte als eine stets präsente Warnung vor den beiden Grundschwächen der jüngsten deutschen Geschichte: Hilflosigkeit gegenüber den Feinden der Demokratie und Anfälligkeit für diktatorische Lösungen. Hinzu kam die Tatsache, daß nun ein breiter Konsens in der Ablehnung der gegenwärtigen kommunistischen wie der vergangenen nationalsozialistischen Herrschaftsansprüche totalitärer Prägung bestand. Der Antitotalitarismus war eine lebendige und positive Kraft, deren politische Bedeutung für die demokratische Entwicklung der vierziger und fünfziger Jahre auch heute nicht unterschätzt werden sollte. Bei späteren Kritikern des Totalitarismusbegriffs fehlt oft eine Anschauung davon, wie konkret die doppelte Bedrohung — jene durch die eben überwundenen Rechtsdiktaturen und jene durch die präsente Ausbreitung des Stalinismus — für die verletzlichen Neuanfänge der europäischen Demokratien nach 1945 tatsächlich gewesen ist.

### III.

Unter zwei Begriffe kann mit aller Schärfe — und darum kontrovers — der Unterschied zwischen Weimar und Bonn gefaßt werden: das Postulat des „*Verfassungspatriotismus*“ (Dolf Sternberger) und die Stellung als „*postnationale Demokratie* unter Nationalstaaten“ (K. D. Bracher). Beide Bezeichnungen werden zwar heute als betont neue Diskussionspunkte benutzt, sie markieren aber schon in der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der zweiten deutschen Demokratie eben das, was aus der Sackgasse der Weimarer Republik herausführt: aus ihrem Wertneutralismus und ihrer Wehrlosigkeit angesichts der Verdrängung demokratischen durch nationalistisches und kompromißfeindliches Denken.

Die Demokratie der Bundesrepublik ist im Unterschied zu dem Mißbrauch des Demokratiebegriffs in Rechts- und Linksdiktaturen auf die Offenheit des politischen Prozesses, auf die konkurrierende Willensbildung der Bevölkerung in frei gebildeten Parteien und Verbänden gegründet. Opposition gilt folglich als fundamentaler Bestandteil der Demokratie; sie bewährt sich im Wechsel zwischen Regierung und Opposition, die sich auf der Ebene des Bundes wie der Länder und Gemeinden in der politischen Verantwortung ablösen.

Die Mehrheitsentscheidung erfolgt in repräsentativ gewählten Parlamenten und nicht durch plebiszitäre Verfahren, die demagogisch zu mißbrauchen sind; auch die Wahl des Bundespräsidenten geschieht im Gegensatz zur Weimarer Republik auf parlamentarisch-föderalistischem Weg. Das *demo-*

*kratische Prinzip* bleibt in den Wahlen und Regierungsbildungen der Bundesrepublik stets bezogen auf den repräsentativen und freiheitlichen Charakter des gewaltenteiligen Verfassungsstaates.

Dieses modifizierte und zugleich wertgebundene Demokratieverständnis ist der Wertneutralität der Weimarer Verfassung entgegengestellt. Im Unterschied zu Weimar wird den Feinden der freiheitlichen Verfassungsordnung die unbegrenzte Freiheit zu deren Zerstörung verweigert, indem Bürger und Parteien zuvorderst auf die Wahrung der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ verpflichtet sind. Um diese wichtige Modifikation ist es immer wieder zu Auseinandersetzungen gekommen. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit des Verbots antidemokratischer Parteien wurde in den fünfziger Jahren sowohl gegen Neonazis wie gegen Kommunisten angewandt. Heute ist es in seiner politischen Zweckmäßigkeit ebenso umstritten wie die Frage der Fernhaltung politischer Extremisten vom öffentlichen Dienst. Ausländische Kritik an dieser Konsequenz der wehrhaften Demokratie beruht freilich oft auf Unkenntnis der großen Liberalität und der strikt rechtsstaatlichen Gewährleistung der Grundrechte, die das Bonner System auch vor vielen anderen Demokratien auszeichnet.

Gerade das *Rechtsstaatlichkeitsprinzip* ist nach den abschreckenden Erfahrungen mit der totalitären Diktatur besonders weitgehend ausgestaltet. Am Anfang der Verfassung stehen mit Priorität die Grundrechte: Sie dürfen nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden. Dem Schutz vor diktatori-

scher Machtkonzentration dient das Prinzip der Gewaltenteilung; es kommt vor allem der Unabhängigkeit der Gerichte und der zentralen Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts zugute. Gleichzeitig wird aber auch eine Stärkung des Parlaments und der Regierung erstrebt: Stärkung des Parlaments durch die Anerkennung der Parteien als Träger der politischen Willensbildung (Parteienstaatsprinzip); Stärkung der Regierung durch die starke Stellung des Bundeskanzlers, dem das Parlament nur konstruktiv durch Wahl eines Nachfolgers mit Mehrheit seiner Mitglieder das Mißtrauen aussprechen kann, während ein Mißtrauensvotum gegen einzelne Minister überhaupt nicht möglich ist („Kanzlerdemokratie“).

Allgemeine Rechtssicherheit und Primat des Rechts, Anspruch aller Bürger auf rechtliches Gehör und gesetzliche Begründung aller staatlichen Maßnahmen — diese Grundsätze des Rechtsstaats verdienen besondere Beachtung in einer Zeit, in der die komplizierten Aufgaben des modernen Industrie- und Wohlstandsstaates zu einer ständigen Zunahme der Bürokratie und zur Gefahr der Entfremdung zwischen Bürger und Staat führen. Auch die schwierige Bekämpfung des Terrorismus hat die Regeln des rechtsstaatlichen Verfahrens zu beachten; sie ist dadurch umständlicher und weniger effizient als erwünscht, doch vor der Gefahr diktatorischer Willkür bewahrt.

Ein drittes wichtiges Element der westdeutschen Demokratie ist ihr *sozialstaatlicher Charakter*. Er entspricht dem allgemeinen Verlangen nach Gleichheit der Chancen und sozialer Sicherung, aber auch den großen gesellschaftlichen Veränderungen, die der Krieg sowie die Flucht und Vertreibung von weit über zehn Millionen Deutschen mit sich brachten. Die verfassungsmäßige Verpflichtung zu sozialer Gerechtigkeit war auf den Ausgleich zwischen den verschiedenen Schichten und auf eine menschenwürdige Sozialordnung gerichtet. Im strikten Unterschied zu einer sozialistischen Ordnung sollte dabei aber die liberale Struktur von Staat und Gesellschaft gewahrt bleiben. Das ging weder durch eine Verstaatlichung der Wirtschaft noch einen schrankenlosen Kapitalismus, sondern über den immer erneuten Ausgleich der sozialen und ökonomischen Interessen. Zwar stehen das Grundgesetz und der Kompromiß der Verfassungsgründer von 1949 einer begrenzten Planung und Sozialisierung nicht prinzipiell entgegen; „andererseits weisen Geist des Grundgesetzes und Soziale Marktwirtschaft doch eine hohe Kongruenz auf, denn die freiheitlichen Grundrechte finden sich vor-

züglich wieder in ökonomischen Freiheiten wie Konsumenten-, Gewerbe-, Vertrags-, Wettbewerbs- und Arbeiterfreiheiten“ (Dietrich Scheifele, in: Zeitschrift für Politik, 35 [1988], S. 329 f.).

Die vierzigjährige Geschichte der Bundesrepublik steht denn auch im Zeichen dauernder Auseinandersetzungen um die angemessene Verwirklichung des sozialstaatlichen Postulats. Dabei gehen die Auffassungen bis zum heutigen Tage weit auseinander, weil die Verfassung naturgemäß keine Handlungsanweisungen zur Bewältigung der Abgrenzungsprobleme im einzelnen enthält. Die Spannung zwischen sozialen und kapitalistischen Prinzipien hat im Gedanken der „Sozialen Marktwirtschaft“ und in einer fortschreitenden Ausgestaltung von Mitbestimmung in den Betrieben sowie in der starken Rolle der Gewerkschaften ihren Ausdruck gefunden. Doch hat sich dieses durchaus gemischte System als ein tragfähiger Kompromiß zwischen den sozialen und den liberalen Interessen erwiesen. Er ermöglicht ein erstaunliches Maß an Stabilität und Effizienz der westdeutschen Wirtschaft, höheren Lebensstandard und geringere Streikneigung der Arbeiterschaft als in anderen demokratischen Industriestaaten; Hauptproblem ist nun eine vorwiegend strukturelle Arbeitslosigkeit.

Ein vierter grundlegender Wesenszug der westdeutschen Demokratie ist schließlich ihre *föderalistische Ordnung*. Auch in ihr verbinden sich ältere deutsche Traditionen mit der Ablehnung des nationalsozialistischen Zentralismus und dem Einfluß der Besatzungsmächte. Die Bundesrepublik entstand aus dem Zusammenschluß der in den Besatzungszonen bestehenden Länder und West-Berlins, Territorien, die politisch, wirtschaftlich und kulturell ein Eigengewicht behielten. Das politische System ist dadurch komplizierter als in demokratischen Zentralstaaten, wie im benachbarten Frankreich, oder in Einheitsdiktaturen, wie in der DDR. Aber die Vorteile sind unverkennbar: Der Föderalismus ermöglicht durch Dezentralisierung der politischen Prozesse ein größeres Maß an Machtkontrolle und Bürgernähe; gegenüber der drohenden Übermacht des Staates ist die Möglichkeit zu mehr Selbstverwaltung auf regionaler Ebene ein wichtiges Korrektiv. Der Föderalismus wirkt sich gewaltenteilig aus, er erweitert die Chancen zu politischer Teilnahme und Verantwortung der Parteien und Gruppen, und er verhindert die unbalancierte Zusammenballung um ein einziges Zentrum (wie Paris oder London), die der Entwicklung des übrigen Landes schaden könnte.

#### IV.

Im Blick auf diese Grundprinzipien politischer Orientierung (die teilweise schon durch den Parlamentarischen Rat der Verfassungsänderung entzogen worden sind) treten nun vier Entwicklungsphasen hervor.

1. Die Zeit vor und während der Gründung einer neuen Demokratie in Deutschland, die vierziger Jahre, waren vom politischen Vakuum der „deutschen Katastrophe“ (Friedrich Meinecke) und dem „Abschied von der bisherigen Geschichte“ (Alfred

Weber) geprägt. Die Suche nach politischer und staatlicher Orientierung stand im Zeichen der doppelten Erfahrung einer Befreiung von der selbstverschuldeten Diktatur des Nationalsozialismus und der Drohung einer neuen, nun kommunistischen Diktatur im Osten Europas mit der zunehmend deutlicher werdenden Teilung Deutschlands. Vor allem aber wurde in der Bundesrepublik zugleich mit der Verankerung der Grundrechte das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ begründet und der Weimarer Erfahrung demokratischer Wehrlosigkeit entgegengesetzt. Es galt einer deutschen politischen Tradition zu wehren, die immer wieder zwischen zwei Extremen schwankte: zwischen Staatsvergottung und Staatsenthaltung, zwischen Obrigkeitsstaat und Radikalismus.

Die doppelte Erfahrung des Totalitarismus – des deutschen im „Dritten Reich“, des kommunistischen im Osten Europas und der späteren DDR – war der Ausgangspunkt für jene rasche Um- und Neuorientierung im Westen Deutschlands, die zu Beginn der fünfziger Jahre nun auch eine positive Selbstbestimmung gewann: Vor allem durch die Einbeziehung in den Westen und in einen beginnenden Einigungsprozeß Westeuropas, welcher rascher als irgend erwartet die Rückkehr in den Kreis der freiheitlichen Staaten und den Aufschwung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erlaubte – und die Anschauung der amerikanischen Demokratie in ein positives Leitbild verwandelte.

2. Dieser Prozeß einer Veränderung und Neugewinnung des Staatsverständnisses im freien Teil Deutschlands fand in der raschen materiellen Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik seine scheinbare Bestätigung, freilich mit erheblichen, bis heute ungelösten Implikationen und Einschränkungen. Während im älteren deutschen Nationalgefühl im Laufe des 19. Jahrhunderts Staats- und Demokratiebewußtsein auseinandergefallen waren, sind es nun in der zweiten deutschen Demokratie Staatsverständnis und Nationsverständnis, die nicht mehr dasselbe bedeuten. Der Neuaufbau stand von Anfang an im Zeichen der anhaltenden Spannung zwischen der Wiederbegründung und Festigung der parlamentarischen Demokratie in Westdeutschland und der Forderung nach Erhaltung der nationalen Einheit, nach einer Lösung der „deutschen Frage“ im Zeichen freier Selbstbestimmung. Die fünfziger Jahre waren zwar bewegt von der wachsenden Zuversicht, daß Bonn nicht (mehr) Weimar sei, doch eher verdrängt blieb die Tatsache, daß weder die Erstarkung des Westens noch die Leistungsfähigkeit und Stabilität der zweiten deutschen Demokratie eine nationale „Wiedervereinigung“ näher rücken ließen, geschweige denn sie gleichsam automatisch ermöglichten.

3. Anders in den sechziger Jahren: Die Aufmerksamkeit und das Engagement zumal der verstärkt auftretenden Nachkriegsgeneration richtete sich, dem unmittelbaren Erlebnis der Gründungszeit

entrückt, auf Änderung der inneren Verhältnisse und Erfüllung der demokratischen Ideale und löste so eine Revolution steigender Erwartungen aus. Es war eine Wendung nach innen, mit den Postulaten und Kampfrufen der totalen Demokratisierung und allgültigen Mitbestimmung in Staat und Gesellschaft, und ebenfalls gegen jene ältere deutsche Spannung zwischen Staats- und Demokratieverständnis gerichtet, die 1848 und 1871, 1918 und 1933 zutage getreten war.

Aber es war auch eine Wendung nach außen, wo eine „Dritte Welt“ jenseits der Ost-West-Konfrontation entstanden war, an die sich Wünsche und Zielsetzungen der neuen Generation heften konnten; sie führten gleichzeitig zum Zweifel an Amerika als dem zumal in den Augen der Vietnamkriegskritiker verblassenden Idealbild oder Orientierungspunkt. Das Schlüsseljahr 1968 signalisierte beides: Die Selbstkritik am Westen und seinen Werten und zugleich die Hoffnung auf die lösende Wirkung einer Entspannung über die feindlichen Lager von Demokratie und Diktatur hinweg. An beidem waren die politischen Vorstellungen zumal der jüngeren Deutschen stark beteiligt, woran auch der sowjetische Einmarsch in Prag 1968 kaum etwas änderte.

Mehr denn je wurden nun die großen Entscheidungen und Weichenstellungen der ersten Nachkriegsjahre in Frage gestellt: außen- wie innenpolitisch, politisch wie moralisch. Auch der Streit um die Anwendung des Totalitarismusbegriffs auf die kommunistischen Systeme und des Faschismusbegriffs auf westliche autoritäre Regime ging nicht nur um die Vergleichbarkeit linker und rechter Diktaturen; er wurde symptomatisch für jene „Hinterfragung“ eines westdeutschen Staatsverständnisses, das ja nicht zuletzt auf dem antitotalitären Nachkriegskonsens beruhte und zur zunehmenden Bejahung der zweiten deutschen Demokratie geführt hatte.

4. Der „Zeitgeist“ der siebziger Jahre entwickelte sich vor allem in zwei Richtungen, die sich teils überschneiden, teils ablösen. Dem radikaldemokratischen Progressivismus der Protestbewegungen folgte auf der Linken wie auf der Rechten eine Welle pessimistischer Ideologeme. Die Diskussion über das Schlagwort von der „Tendenzwende“ (1975) bezeichnete zugleich ein Gegeneinander verschiedener Politik- und Demokratiebegriffe, das verunsichernd und polarisierend auf den Wandel der politischen Kultur und ihrer Werte einwirkte, den Grundkonsens der Bundesrepublik überhaupt in Frage zu stellen drohte.

Freilich zeigte sich nun erneut ein wichtiger Unterschied zwischen der ersten und der zweiten deutschen Republik. Er besteht darin, daß sich heute fast alle politischen Kräfte betont auf die Verfassung berufen, während vor 1933 ihre Ausklammerung oder Bekämpfung die vorherrschende Ten-



denz war. Gewiß gab es seinerzeit eine ausgebreitete staatsrechtliche Literatur zur Auslegung der Weimarer Verfassung, führten verfassungkundige Juristen damals in allen politischen Lagern und Richtungen nicht weniger das Wort denn heute. Der fast diametrale Unterschied zu Weimar läßt sich aber wohl auf die Formel bringen: Damals erschien die demokratische Verfassung selbst allzu vielen als ein lästiges, zu umgehendes Übel, heute ist es gerade die intensive Ausdeutung und Nutzung, die das Grundgesetz ins Zentrum des politischen Kalküls und der Argumentation aller Gruppen rückt. Es wird in übereinstimmender Emphase und zugleich widerstreitender Absicht als Grundlage und Rechtfertigung der eigenen politischen Bestrebungen zitiert. Durch die Jahre ist diese Tendenz allenthalben stärker geworden: Zeichen einer „Normalisierung“ auch in der Einstellung auf die Funktion der Verfassung als Grundlage des Staates. Bis zu den Parteiverboten der fünfziger Jahre war dieser Prozeß noch keineswegs selbstverständlich, in den radikalen Parteien jedenfalls durchaus kontrovers. Heute spielt selbst in den Kontroversen um die Beschäftigung Radikaler im öffentlichen Dienst gerade die Berufung auf die Verfassung in allen politischen Lagern die entscheidende Rolle.

Dieses Verfassungs- und Systemverständnis ist bemerkenswert nicht nur im Vergleich zur Weimarer Republik, sondern auch im Hinblick darauf, daß der politische Konsens unserer Gesellschaft keines-

wegs so einheitlich ist, wie oft behauptet wird, wenn man nur das wirtschaftliche Wohlgedeihen und seinen Reflex in systemkonformen Wahlen betrachtet. In Wahrheit steht das Verfassungsverständnis sowohl am Anfang, bei der Schaffung des Grundgesetzes, wie auch heute, 40 Jahre danach, im Zeichen recht verschiedener Überzeugungen und Erwartungen. Diese manifestierten sich noch in der Zeit des ersten deutschen Bundestages in einer Vielzahl von Parteien, verloren dann aber im Laufe der folgenden Konsolidierung von Kanzlerdemokratie und Parteiensystem an Schärfe, glichen sich der Entwicklung an. Nicht zuletzt auch dank der überragend wichtigen Wirksamkeit des Bundesverfassungsgerichts wuchs ein verfassungspolitischer Konsens. Anders als 1919 war die Situation von 1948/49 gekennzeichnet durch die doppelte Erfahrung der gescheiterten ersten Demokratie und der blutig widerlegten Diktatur. Der Konsens wurde überdies durch den unabweisbaren Zusammenhang zwischen der Schaffung der Verfassung und der Erlangung größerer Selbständigkeiten für eine deutsche Politik gegenüber dem Besatzungsregime gefördert. Dies wirkte mit, daß ein Verfassungswerk von so entschiedener, substantieller Strukturierung entstehen und angenommen werden konnte, obwohl doch erhebliche Widersprüche sowohl in den Demokratieauffassungen der Beteiligten wie zugleich im nationalen oder postnationalen Verständnis von Verfassung und Staat enthalten waren.

## V.

Die Belastungsproben, denen sich die Bundesrepublik Deutschland seit den sechziger Jahren zunehmend gegenüber sah — amerikanisch-sowjetische Annäherung und Krise der Europa-Politik —, machten freilich die Empfindlichkeit der westdeutschen Position deutlich und brachten Symptome der Unruhe hervor, die alte und neue Schwächen der deutschen Demokratie anzeigten. Im zeitweiligen Aufstieg der autoritär-nationalistischen NPD einerseits, in der ebenso raschen Radikalisierung von antiautoritären, neoromantischen Studenten- und Jugendbewegungen andererseits, die das bisherige Selbstverständnis der Bundesrepublik in Frage stellten, trat jenes Krisenpotential in Erscheinung, das seit dem Sturz der Regierung Erhard und dem Experiment der Großen Koalition auf eine neue Polarisierung hinwirkte. Die politischen Reaktionen auf jede auch nur befürchtete Rezession (wie 1966/67) schürten Ängste, eine Wirtschaftskrise wie die von 1930 könnte ein so sensibles, auf sozialen und ökonomischen Fortschritt gebautes System schwer treffen. Seit 1967 verstärkten sich im Zeichen der ökonomischen Rezession, des Vietnam-Krieges und der Studentenunruhen denn auch vorübergehend die Vorbehalte gegen die Bonner Demokratie. Der Aufstieg des rechtsradikalen Natio-

nalismus und des linksradikalen Utopismus profitierte von den Mißgefühlen gegen die Große Koalition, die einer wirksamen parlamentarischen Opposition in Fragen wie der Notstandsgesetzgebung wenig Raum zu bieten schien, weil nur die kleine FDP gegen die Regierung stand. Die Situation reizte zu Rebellionen gegen das parlamentarische Establishment und das System selbst. Antisystemliteratur wurde vorübergehend zu einer intellektuellen Mode, von der die antikapitalistische, neomarxistische Agitation der Neuen Linken profitierte. Die Schatten von Weimar tauchten auf: extreme Polarisierung und Antiparlamentarismus von rechts und links.

Aber in der weiteren Entwicklung wurde dann offenbar, wie viel stabiler die zweite Demokratie in Deutschland begründet ist. Am eindringlichsten tritt dies im funktionsfähigen Parteiensystem, in der Regierungskontinuität der Kanzlerdemokratie und in der Zurückdrängung jener rechts- und linksextremistischen Gruppierungen hervor, die das Leben der ersten deutschen Republik zerstört hatten. Diese Merkmale gelten auch angesichts der neuen Anfechtungen des deutschen und internationalen Terrorismus mit dem Höhepunkt der Ermordung

des Generalbundesanwalts Siegfried Buback und der Wirtschaftsführer Jürgen Ponto und Hanns-Martin Schleyer 1977/78 sowie hinsichtlich der Auseinandersetzung um eine extremistische Unterwanderung des öffentlichen Dienstes. Der systemfeindlichen Parole vom „Marsch durch die Institutionen“ steht das verfassungspolitische Selbstverständnis der streitbaren, abwehrbereiten Demokratie entgegen. Solange diese sich in dem antitotalitären Grundprinzip ihrer Verfassung nicht beirren läßt und den Tendenzen und Kampagnen der Verunsicherung nicht nachgibt, bleiben die Schatten von Weimar gebannt: die Gefahren einer Über-Toleranz gegen jene, die Freiheitsrechte für freiheitsfeindliche Ziele zu mißbrauchen suchen.

Daß Bonn nicht Weimar ist, diesen Unterschied signalisierten auch die Regierungswechsel von 1969 und 1974, die Sozialdemokraten erstmals nach vierzig Jahren wieder in die beiden höchsten Positionen des Staates brachten: den Emigranten und Widerstandskämpfer Willy Brandt als Kanzler, den profilierten Protestanten Gustav Heinemann als Bundespräsidenten. Heinemanns Nachfolger war 1974 bis 1979 Walter Scheel, der zuvor Brandts Ostpolitik der Entspannung als Außenminister mitverantwortet hatte. Die neue Führung und mit ihr die Funktionsfähigkeit des Systems hatten sich an der Behandlung lange aufgeschobener Grundprobleme zu bewähren, vornehmlich einer umstrittenen Ostpolitik, die sich den schmerzlichen Konsequenzen von 1949 für das Deutschland-Problem und für die deutschen Ostgrenzen stellte.

Die Politik Helmut Schmidts (1974–1982) suchte wirksam zwischen den partei- und staatspolitischen, ideologischen und realistischen Positionen zu vermitteln, denen die Deutschlandpolitik im Zeichen allzu eifertiger Entspannungshoffnungen unterworfen war. Gewiß hat das Bundesverfassungsgericht das Offenhalten der deutschen Frage als verfassungspolitisches Gebot bestätigt; doch von einer Schaukelpolitik zwischen West und Ost kann dabei nicht die Rede sein. Die Bundesrepublik bleibt angewiesen auf ihre Zugehörigkeit zu Westeuropa und auf Fortschritte der Integrationspolitik, der sie

ihre Existenz und Entwicklung verdankt. Nur wenn die Möglichkeit einer gesamteuropäischen Kooperation konkretere Formen annähme, würde sich auch die Frage einer politischen Annäherung der zwei Staaten in Deutschland und ihrer Wiedervereinigung neu stellen. Aber dies setzt Änderungen der weltpolitischen Konstellation voraus, die auch auf längere Sicht kaum abzusehen sind. Unmittelbare Aufgabe bleibt die weitere Verflechtung und Handlungsfähigkeit des freien Europa. In diesem Sinne vertritt unter den Präsidenten Carstens und Weizsäcker auch die Regierung Helmut Kohl seit 1982 durchaus die Grundpositionen der Deutschlandpolitik.

Der sichere wirtschafts- und bündnispolitische Kurs, dem die Bundesrepublik ihre gefestigte Stellung in Europa verdankt, fing die Enttäuschung in der Deutschlandfrage über den Verzicht auf nationale Einheit auf. Zwar erwies sich der Weg von der Nichtanerkennung der Teilung und der DDR bis zu ihrer allmählichen Hinnahme als lang und schmerzlich. Aber er ersparte den Politikern, die an der offiziellen Wiedervereinigungstheese festhielten, wie der Bevölkerung, die sich allmählich an den Status quo gewöhnte, jene fragwürdige Belastungsprobe, die das Entweder-Oder einer Entscheidung zwischen demokratischer Westorientierung und neutralistischer oder prosojetischer Wiedervereinigungspolitik bedeutete.

Die Bundesrepublik gewann mit der zügigen Entwicklung und ihrer Stabilisierung als einer parlamentarischen Demokratie schneller als erwartet eine neue, adäquatere Rolle als mittlere Macht mit einem engen Verhältnis zu Westeuropa, in freier Selbsteinschätzung, aber ohne Großmachtträume. Sie ist darin repräsentativ für die Möglichkeiten, die ein freies Europa besitzt, das von der politischen Weltmachtrolle Abschied zu nehmen hatte, aber durch den raschen Wiederaufbau und die starke Kooperation einen Teil seiner Bedeutung als starke Wirtschaftsmacht und Träger der Demokratie im Rahmen einer größeren Gemeinschaft, der westlichen Staats- und Kulturgemeinschaft, zurückgewinnen konnte.

## VI.

Freilich existieren von Anfang an auch jene Kräfte, die der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie selbst prinzipiell kritisch gegenüberstehen. Sie treten in der Situation von 1949 und danach vorwiegend als Kontinuität rechtsautoritärer und antidemokratischer Staatsideologien hervor. Seit den sechziger Jahren verstärkt sich dann aber vor allem eine von extremen Forderungen getragene Kritik an der angeblichen „Nichterfüllung“ des Grundgesetzes im Sinne einer totalen Demokratisierung auch der Gesellschaft. Dies bedeutet gleichsam eine Überstrapazierung der Verfassungsnor-

men. Die nur scheinbar paradoxe Konsequenz ist die Forderung nach Systemsprengung oder Systemüberwindung – wobei offen bleibt, wohin dies führen soll: Zur angeblich totalen Erfüllung oder zur Abschaffung der Verfassung.

Hier wird der Punkt erreicht, an dem die rigorose Konfrontation von Norm und Wirklichkeit geradezu gegen die Existenz und Funktion des Verfassungssystems selbst wirken kann, so emphatisch dies auch im Namen der Verfassung geschehen mag. Wenn es richtig ist, daß die Weimarer Repu-

blik wesentlich durch den Verfassungsverstoß und die extensive Nutzung der Verfassungstoleranz von rechtsextremen Verfassungsfeinden zerstört worden ist, dann haben wir hier eine umgekehrte mögliche Variante linksextremer Verfassungszerstörung vor uns. Sie erscheint der betont aus den Weimarer Erfahrungen hervorgegangenen Struktur des Grundgesetzes angepaßt: Die Aushöhlung des „Systems“ erfolgt nun durch die beschwörende Überforderung des Grundgesetzes mit einem perfektionistischen Demokratiebegriff, was letztlich ebenfalls auf Verfassungsbeseitigung mittels Verfassungsverstoß hinausläuft. In beiden Fällen stützt sich die Argumentation auf eine Totalkritik am empirischen Parteienstaat und auf ein Plädoyer gegen das, was abschätzig als bürgerlich-liberale, repräsentative „Formaldemokratie“ abgetan wird, der eine plebiszitäre, totalstaatliche oder totalgesellschaftliche Form der (Basis-)„Demokratisierung“ entgegengestellt wird. Darin liegt übrigens seit je die seltsame und doch nicht zufällige Affinität rechter und linker Extremismen, ob sie nun von rechts autoritärstaatlich oder von links rätendemokratisch begründet werden — doch erfahrungsgemäß beide mit diktatorischen Konsequenzen.

Indem Unvollkommenheiten und Schwächen der empirischen Staats- und Gesellschaftsordnung zur Struktur- und Systemkrise des liberalen Verfassungswesens überhöht und einem verabsolutierten Ideal ‚reiner‘ Demokratie gegenübergestellt werden, geht der Blick für die politischen Möglichkeiten verloren, rückt gewollt oder ungewollt die Alternative der Diktatur in Reichweite. Das erinnert an die so verhängnisvoll einflußreiche Methode eines Staatstheoretikers wie Carl Schmitt, der einst durch die Konfrontierung einer theoretisch idealisierten Parlamentsdemokratie mit den empirischen Machtverhältnissen der Weimarer Republik einen angeblich unlösbaren Widerspruch in der pluralistischen Demokratie überhaupt konstruierte und so schließlich zur Rechtfertigung des totalen Staates gelangte.

Teile der „Neuen Linken“ und vor ihr der „Kritischen Theorie“ haben jedenfalls jenes Verfahren

der Überforderung entlehnt, wengleich die ideologischen Vorzeichen vertauscht. Die vermeintlich herrschaftsfreie „Öffentlichkeit“ des klassischen Liberalismus, die etwa auch Habermas in scharfer Dialektik den sozio-ökonomischen und technokratischen Verkrustungen der modernen Parlamentsdemokratie entgegenhielt, inzwischen freilich wieder abgeschwächt hat, diente seinerzeit dem Verdikt über den „spätbürgerlichen“, untergangsreifen Charakter des repräsentativen „Systems“: Seine Verfassungsordnung, hieß es, degenerierte schließlich zur Fassade oder zum Vorwand ungehemmter Herrschaft, die Wirklichkeit werde sich Bahn brechen zur großen Veränderung im alt- oder neomarxistischen Sinne. Immer wieder beobachten wir eine tiefe Affinität rechts- und linksideologischer Argumente gegen den gewaltenteiligen Rechtsstaat, mögen sie technologischer oder radikaldemokratischer Herkunft sein. Im Unterschied zu den zwanziger Jahren sind diese Argumente heute nicht nur gegen brüchige Krisenregime gerichtet, die wie die Weimarer Republik nur noch mit umstrittenen Ausnahmeregelungen und funktionsschwachen Parlamenten existieren. Die Kritik gilt dem Prinzip selbst und wendet sich gerade auch gegen jene Staaten, die wie die Bundesrepublik als stabile, von breiten Kreisen der Bevölkerung getragene Demokratien mit differenzierter Machtverteilung gelten. Es sind nicht nur Funktionsschwächen des Systems, aus denen eine Krise abgelesen wird, es ist das repräsentative System selbst, das unter das Verdikt fällt. Ein „Hauch von Totalitarismus“ (Sontheimer), ja von totalitärem Demokratieverständnis (J. L. Talmon) wird spürbar, das an Zeiten politischer Verführung und ideologischer Perversion erinnert.

Aber was sich von solchen extremen Tendenzen schließlich in der Forderung nach einer vollständigen „Alternative“ zu bündeln und am systemkritischen Aufstieg der ökologischen Partei der „Grünen“ zu partizipieren suchte, vermochte allen Sympathien und Befürchtungen zum Trotz so wenig wie der Terrorismus die Stabilität der zweiten deutschen Demokratie zu erschüttern.

## VII.

Wie steht es nun mit der Streitfrage nach der Fortdauer des nationalen Problems? Auch ein so geschichtsbewußter Politiker wie Alois Mertens hat gefordert, die deutsche Frage zuerst als eine menschenrechtliche zu sehen und nicht einfach als eine territoriale. Wir sind damit zugleich bei der Diskussion um das Modewort von der „nationalen Identität“. Dabei ist auch nach vier Jahrzehnten Deutschland-Diskussion unklar geblieben, was es wirklich heiße, „sich selbst anzuerkennen“, wie es der Historiker Golo Mann, der wohlwollende Beobachter von draußen und drinnen, schon lange vor der neuen nationalen Identitätsdiskussion gefordert

hatte. Er bekannte sich nach den Erfahrungen einer verworrenen deutschen Geschichte als Weltbürger, „Schweizer und Deutscher auch“, und entgegnete einer deutschen Diskussion, die ein gesamtdeutsches Disengagement für möglich halten und die nationale Frage über die westeuropäische und atlantische Beziehung der Bundesrepublik Deutschland stellen wollte, nicht ohne Ironie: „Im übrigen ist man halt mit sich selbst identisch, mit all den Schwierigkeiten, die viele Identitäten bedeuten“.

Solche besonnenen Stimmen suchen die Antwort nicht in den scharfen Alternativen der National-

staats-theorie, sondern im Vorrang der freiheitlichen Demokratie und des europäischen Friedens. Denn auch mit Konzeptionen, die in der „Kultur-nation“ den neuen Bezugspunkt sehen möchten, wird natürlich das staatlich-politische Problem nicht gelöst, selbst wenn sie den Kulturzusammenhang als Ersatz für eine politische Klammer von Deutschland-West und -Ost verstehen. Und in der Wiederbelebung des Heimatgefühls mag man eher eine Kompensation für die machtpolitischen Realitäten der Teilung sehen (v. Bredow). Auch die Umfragen geben keine klaren Antworten. Wenn sich die große Mehrheit weiterhin für das verfassungsmäßige Gebot einer Wiedervereinigung ausspricht, identifiziert sie sich doch gleichzeitig mit der Bundesrepublik Deutschland als Staat. Es zeigt sich, was durch die Hoffnungen auf einen „Wandel durch Annäherung“ verwischt war: daß der grundlegende Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur, die Teilung in Freiheit und Unfreiheit, den eigentlichen Faktor der Selbstbestimmung darstellt.

Neben dem sprachlichen und kulturellen Kriterium der Nation ist es das *politische* Kriterium, das inzwischen, vierzig Jahre nach der „Stunde Null“, auch zu einem historischen wird und die Frage nach der deutschen Identität von der Erwartung auf Wiedervereinigung allmählich wegführt. Freiheit oder Wiedervereinigung? Diese Frage von Karl Jaspers (1959) war zehn Jahre nach Gründung der Bundesrepublik noch heftig umstritten. Aber das fundamentale deutsche Interesse, ablesbar auch an den politischen Wahlen und freiheitlichen Optionen der deutschen Bevölkerung (wo solche möglich sind), bleibt die Zugehörigkeit zur politischen und historischen Tradition des freiheitlich-demokratischen Westens. So komplex das Problem der „nationalen Identität“ für die Deutschen nach wie vor ist, so erscheint doch der Nationalstaat heute nur als eine Ebene für politische Entscheidungen und Identifikationen unter anderen. Denn „die Sicherung und Entwicklung von Freiheit und Demokratie bei uns und anderen, die unserer Unterstützung und Kooperation bedürfen, ist die nicht relativierbare Aufgabe unserer Politik in Gegenwart und Zukunft“ (Alexander Schwan).

Aber dabei ist auch nie zu vergessen, daß die Deutschen in der DDR nach wie vor die Leidtragenden sind. Und wenn im Blick auf die neuere Literatur der DDR geradezu eine deutschsprachige „Konvergenz-Bewegung“ beobachtet wird (Hans Mayer), so ist diese doch *politisch* nicht abzusehen, führt vielmehr zu Auswanderung, Ausbürgerung oder innerer Zermürbung. An der deutschen Frage immer zu rütteln oder über ihr träumend zu verzweifeln, Abhängigkeiten und Realitäten nicht wahrhaben zu wollen: Solche Neigungen nähren jene deutsche Unruhe und bohrende Unzufriedenheit mit der Welt, die auch das unterminieren und zerstören könnte, was an gesicherter politischer Freiheit im Westen vorhanden ist und zugleich die Hoffnung auf eine nicht totalitäre Zukunft Europas überhaupt erhält.

Auch scheinbar konsolidierte, in sich geschlossene und historisch gegründete Nationalstaaten haben heute ihre Identitätsprobleme. Das gilt nicht nur für Entwicklungsländer und neue Staaten. Ein Blick auf die älteren, kontinuierlichbewußten Demokratien des Westens, vollends auf die ideologisch forcierten Diktaturen des Kommunismus wie der Dritten Welt zeigt, in welchem Maße die nationalstaatliche Organisation heute von übernationalen Bedingungen und Faktoren wirtschaftlicher und ideeller Art, aber auch von sozialen und regionalen Sonderbindungen überlagert wird. Die Bundesrepublik ist trotz der fortdauernden Bedeutung der deutschen Frage kein Sonderfall, der die Deutschen auf Sonderwege verweist. Ihre geographische Mittellage zu dramatisieren, wie es in der nationalen Identitätsdiskussion wieder geschieht, hieße die wehleidigen Klagen und auch die überheblichen Gedanken aus einer schließlich fehlgegangenen deutschen Vergangenheit wiederholen.

Ihre Lage macht die Bundesrepublik vielmehr zu einem offenen, lebendigen Schauplatz für alle zeitgenössischen Tendenzen und gewiß auch für Ängste und Träume, die in der DDR und Osteuropa nicht so ungehindert ausgetragen werden können. Wieviel schwieriger ist deren „Mittellage“, um wieviel mehr sind sie abhängig und eingekreist, wieviel ungewisser müssen sie in die Zukunft blicken als die vom Westen getragene zweite deutsche Demokratie! Aber vieles kommt darum auch auf das Vertrauen und die Unterstützung der westlichen Partner der Bundesrepublik an. Die Spannungslage in einem nach wie vor geteilten Europa ist nur auszuhalten, wenn an diesem wechselseitigen Grundvertrag der europäisch-atlantischen Gemeinschaft festgehalten wird.

So wenig die Schwierigkeiten mit der europäischen Integration einen notorischen Euro-Pessimismus rechtfertigen, so wenig besteht Anlaß zu einem besonderen deutschen Teuto-Pessimismus. Die Bundesrepublik hat sich über die Turbulenzen seit Mitte der sechziger Jahre hinweg als ein leistungs- und wandlungsfähiges, stabiles und offenes Gemeinwesen erwiesen. Auch wenn man nicht gleich wieder von einem „deutschen Modell“ sprechen mag, so kann man durchaus ihr erfolgreiches System der Sozialen Marktwirtschaft und ihre starke Stellung unter den modernen Industriestaaten hervorheben. Zwischen übermäßigem Stolz auf Erreichtes und unmäßiger Selbstkritik an den Unvollkommenheiten pluralistischer Demokratie bietet sie freiheitliche Identifikationsmöglichkeiten wie kein anderer deutscher Staat zuvor. Die europäische und atlantische Gemeinschaft gibt ihr den Rückhalt, um vor der besonderen Herausforderung zu bestehen, unter der sie nach dem Ende der deutschen Diktatur existiert: zunächst als postnationale Demokratie unter Nationalstaaten zu leben und damit — ohnehin begünstigt und privilegiert gegenüber der Bevölkerung der DDR — die Konsequenzen selbstverschuldeter Diktatur und folgender Teilung zu tragen, aber auch den Erfahrungen sowohl

der ersten gescheiterten wie der neuen erfolgreichen Demokratie als Signal und Hoffnungsträger deutscher Freiheit gerecht zu werden — ob nun eine Überwindung der Teilung Europas und Deutschlands näher rückt oder nicht.

Ein Offenhalten der deutschen Frage ist nur möglich, wenn es auf dieser primären Entscheidung für den Westen und die freiheitliche Demokratie be-

ruht, und wenn es den grundlegenden Unterschied der Systeme als maßgebenden Prüfstein auch einer Entspannungspolitik beachtet, die eine „Systemöffnung“ erstrebt und doch mit dem weiterhin antagonistischen Verständnis der kommunistischen Koexistenzpolitik zu rechnen hat, ihm gewachsen sein muß. Sonst ist es in Wahrheit kein Offenhalten, sondern ein Rückfall in ältere und neuere deutsche Sonderwegillusionen.

## VIII.

Blicken wir zurück. Der nationalstaatliche Weg Deutschlands von 1870/71 war historisch schwierig und politisch komplex; er bedeutete eine Rebellion gegen die deutsche Mittellage und führte selbst unter den günstigen Bedingungen des Sieges über Frankreich und der Bismarckzeit nur zu einem unvollständigen Nationalstaat. Nicht zuletzt die antiwestliche Wendung und ein nationalistischer Revisionismus führten seit dem Ersten Weltkrieg zur Isolierung und Selbstzerstörung, zuerst der Demokratie, dann auch des Reiches. Die Frage, wie nach der Niederlage von 1945 deutsche Freiheit politisch zu retten und staatlich zu organisieren war, enthielt denn auch genau diese Problematik einer nicht-nationalstaatlichen, doch gleichwohl verteidigungswürdigen und -fähigen deutschen Demokratie.

Zugespißt hieß dies als Konsequenz sowjetischer Expansionspolitik und antitotalitärer Selbstbehauptung: die „Staatsräson der Bundesrepublik“ (W. Besson) lag zuvörderst in ihrer freiheitlich-demokratischen Identität mit dem Westen. Verbürgte nicht gerade diese supranationale Orientierung, die illusionslos mit der Macht und Ideologie der Sowjetunion rechnete, auch einen realistischen Ansatzpunkt zur Wahrnehmung gesamtdeutscher Verantwortung — von den Wirtschaftsbeziehungen bis zur Menschenrechtspolitik der KSZE, und nicht zuletzt als Signal und Hoffnungsträger auch für die Bevölkerung der DDR?

Mit Alexander Schwan teile ich darum die Bedenken gegen einen national-kollektiven Identitätsbegriff überhaupt, der zumal nach der deutschen Erfahrung dem Mißbrauch politischer Verabsolutierung ausgesetzt ist — von Rousseaus „volonté générale“ bis zur „Volksgemeinschaft“. Das Bekenntnis zur deutschen Einheit, die Überwindung der Teilung im nationalstaatlichen Sinne ist nach den historischen und politischen Voraussetzungen unserer Lage nur im Rahmen einer europäischen Lösung denkbar, die der freiheitlich-demokratischen Verfassung den ersten Rang zuerkennt. Das ist auch die Voraussetzung für jene „freie Selbstbestimmung“, von der das Grundgesetz spricht — allerdings nicht mit dem Vorrang der Einheit vor der Freiheit. Den Begriff der nationalen Identität dagegen auszuspielen, wäre verhängnisvoll. Eben dies ist es, was ich

den Zustand einer „postnationalen Demokratie“ genannt habe — und weshalb mir diese Beschreibung des deutschen Problems (oder Dilemmas) nach wie vor zutreffend und redlich erscheint.

Es gibt keine einfache Antwort auf die Frage, welcher der zahlreichen Faktoren in erster Linie für die bemerkenswerte Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zur Normalität eines demokratischen Staates namhaft zu machen ist: Außen-, Wirtschafts- und Innenpolitik sind gleichermaßen beteiligt. Der Verfassung, ihrer Anerkennung und Realisierung, der demokratischen Abwehr diktatorischer, neutralistischer Anfechtungen von außen und radikaler Tendenzen von innen kommt jedenfalls hohe Bedeutung zu. Aber grundlegend ist und bleibt schließlich die Einfügung der Bundesrepublik in den übernationalen Rahmen der Europapolitik, ihr Verzicht auf eine in der Vergangenheit so verhängnisvolle nationalistische Machtpolitik, ihr Streben nach Partnerschaft mit den Nachbarn und das Bewußtsein der wechselseitigen Abhängigkeit auf wirtschaftlichem wie auf politischem Gebiet.

Diesem Erfordernis hat schon die Verfassung der Bundesrepublik in besonderer Weise Rechnung getragen, indem sie eine Selbstbeschränkung der nationalstaatlichen Hoheitsrechte „zugunsten zwischenstaatlicher Einrichtungen“ sowie „zur Wahrung des Friedens“ und zur „Unterbindung eines Angriffskrieges“ (Artikel 24 bis 26 des Grundgesetzes) vorsieht — ein Novum in der Geschichte der modernen Staaten. Es entspricht jedoch der Lage eines Landes in der Mitte Europas, das von der weiteren Entwicklung des Ost-West-Konflikts und der Nord-Süd-Problematik im Zeichen der Teilung Europas und Deutschlands nach wie vor in besonderem Maße betroffen ist. Die übernationale Offenheit, die auch die Verfassung zeigt, kommt der Europapolitik und den dafür grundlegenden deutsch-französischen Beziehungen zugute, die den tiefen Wandel gegenüber der früheren Geschichte besonders eindringlich demonstrieren. „Verfassungspatriotismus“ (Dolf Sternberger) lautet denn auch die Forderung, die über das problematische Bemühen um eine Wiederherstellung des deutschen Nationalstaats hinaus zum Kern des Staatsverständnisses erhoben wurde.

Vor allem zeigt die deutsche Erfahrung der letzten vier Jahrzehnte, daß freiheitliche Demokratien auch unter erheblichen Belastungen lebensfähiger sein können als die Diktaturen, die einen Großteil der Erde beherrschen. Die Entwicklung der Bundesrepublik hat die bisher liberalste und höchstentfaltete Staatsgesellschaft der deutschen Geschichte hervorgebracht. Die Probleme der deutschen Teilung und des Ost-West-Konfliktes hat sie nicht gelöst, denn diese beruhen auf dem grundlegenden Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur. Daß dieser Konflikt nicht auf Kosten der Demokratie gelöst werden darf, auch nicht in der Frage der nationalen Einheit, ist der schmerzliche Teil der deutschen Erfahrung. Aber sie leistet damit zugleich einen übernationalen Beitrag zur vorrangigen Verteidigung einer freiheitlichen Staatspolitik, die wir gerade auch denen schulden, die über ihre Staatsform nicht selbst bestimmen können — und die doch darauf hoffen, daß die Geschichte nicht endgültig im Meer der Diktaturen untergeht.

Dazu noch zwei Stimmen aus Frankreich, dem einstigen „Erbfeind“, die das Ausmaß der Neuorientierung deutlich machen. Ein scharfblickender Politikwissenschaftler erinnert uns an den „ursprünglichen Vertrag der [westlichen] Allianz — Deutschland wählt den Westen, aber der Westen akzeptiert das Problem der deutschen Teilung als sein eigenes“ (Pierre Hassner). Und Robert Schuman, der große Architekt deutsch-französischer und europäischer Einigung, hinterläßt die Mahnung: „Der Nationalismus der anderen können wir nicht widerlegen, wenn wir ihm unseren eigenen Nationalismus gegenüberstellen.“

Auch das Verlangen nach deutscher Einheit wird am ehesten insoweit mit den Interessen und Befürchtungen der anderen vereinbar, als der Nationalstaat jedenfalls seinen absoluten Souveränitätsanspruch zurücknimmt und bei weiterer Föderalisierung Europas (besser als: „Europäisierung Europas“!) nur noch eine unter mehreren Ebenen der Politik bildet, so daß eine nationale Lösung der deutschen Frage als europäisch erträglich empfunden und damit überhaupt realistisch würde. Dies entspricht auch der sich wandelnden Vorstellung von „nationalen Interessen“, die heute angesichts der transnationalen Verflechtung immer weniger ohne dezidiert europäischen Bezug denkbar sind — ob es nun um Wirtschafts-, Umwelt- oder Sicher-

heitspolitik, ja um die politische Wertorientierung überhaupt geht. Selbst die Sowjetunion glaubt, ohne den freilich vieldeutigen Slogan „Europäisches Haus“ und enge Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft nicht mehr auszukommen.

Die nicht nur in England beliebte Kritik an Brüssel erscheint als ein Rückzugsgefecht angesichts der Relativierung nationalstaatlicher Autonomieansprüche. Im Hinblick auf die europäische Verflechtung ist die post- oder transnationale Orientierung deutscher Demokratie, von der ich gesprochen habe, nicht mehr als Verzicht oder gar „Verrat“ gegenüber der Nation zu verdächtigen, sondern entspricht der sich ändernden Stellung der Einzelstaaten in einer freiheitlich-demokratischen Staatengemeinschaft, die gerade als solche auch nach Osten immer mehr Anziehungskraft gewinnt. Freilich, zum direkt gewählten Europäischen Parlament muß die noch fehlende Verfassung der Gemeinschaft kommen, die im Zeitalter der Identitätssuche auch einem *europäischen* Verfassungspatriotismus Auftrieb und Halt geben kann.

Es ist die Last und zugleich Chance unserer geschichtlichen Erbschaft, daß wir gerade auch um unserer nationalen Existenz willen unausweichlich einer supranationalen Orientierung bedürfen, daß demokratisches Politikverständnis nicht mehr hinter nationalstaatliches zurückfällt und daß damit zugleich paradigmatisch einer zunehmend interdependenten Staatenwelt Rechnung getragen wird. Und dies am Ende eines Jahrhunderts, in dem die Freiheit aufs äußerste gefährdet war; solange verblendete national- und sozialimperiale Ideologien sich über demokratische und menschenrechtliche Wertorientierungen erhoben.

Zum ersten Mal nach Jahrhunderten der Kriege und Unterdrückungen bietet die Leitidee eines neuen Europa konkret und praktikabel der Welt ein Modell der übernationalen Konfliktlösung und integralen Zusammenarbeit zur Sicherung sowohl der Freiheit wie des Friedens. Nach den Untaten des NS-Regimes und aus der Erfahrung einer Epoche mit so schrecklichen Folgen für die Menschen und Völker Europas bleibt ein deutscher Staat vor allem den politischen Grundwerten europäisch-amerikanischer Kultur, zumal der Bewahrung und Verteidigung der Menschenrechte, verpflichtet.

# Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik

Der Begriff „Kanzlerdemokratie“ ist schon in den frühen fünfziger Jahren geprägt worden, zuerst mit vorwiegend negativem Bedeutungsgehalt<sup>1)</sup>. Er sollte eine nach Meinung der Kritiker so nicht wünschenswerte Verschiebung der politischen Gewichte hin zum Chef der Exekutive bezeichnen. Karl Loewenstein, immerhin kein locker formulierender Journalist, sondern ein Politikwissenschaftler von Gewicht, hat sich in seiner Verfassungslehre aus dem Jahr 1957 sogar zu der Behauptung verstiegen, dieses Regime sei insofern „demoautoritär“, als die Regierung zwar auf demokratische Art und Weise ins Amt gelange, danach aber die politische Führung autoritär und ohne jede Begrenzung durch das Parlament oder die Wählerschaft ausübe<sup>2)</sup>. Zwar hat sich dieser negative Bedeutungsgehalt seither relativiert oder ins Positive gewendet und wird vielfach als Synonym für „starke Stellung des Regierungschefs“ und eine Art deutscher Version des Prime Ministerial Government verstanden<sup>3)</sup>. Tatsache bleibt aber, daß die Ära Adenauer bis heute als eine Art Maßstab verstanden wird, an dem spätere Ausprägungen der Kanzlerdemokratie gemessen werden.

Auch die Regierungstechnik Adenauers hat schon zahlreiche zeitgenössische Analytiker und später die Zeitgeschichtsforscher auf den Plan gerufen. Wo die Könige bauen, haben nicht bloß die Kärner zu tun, sondern auch die Publizisten, Politologen und Historiker! Wilhelm Hennis hat dem Thema „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ im Jahr 1964 eine bis heute unübertroffene Studie gewidmet<sup>4)</sup>. Vor dem damaligen Hintergrund der

Schwierigkeiten Erhards, in den Schuhen Adenauers zu gehen, hat er zwar ein vielleicht etwas übertriebenes Bild von der Effektivität Adenauerschen Regierens entworfen, aber doch mit der ihm eigenen Überzeugungskraft herausgearbeitet, daß eine Antwort auf die politische Zentralfrage der Durchsetzung („how to get things done“) nicht simplistisch ansetzen darf — sie muß die Institutionen, die Konstellation und die Führungskraft des jeweiligen Kanzlers gleichermaßen berücksichtigen<sup>5)</sup>. Jedenfalls skizzierte auch er den ersten Bundeskanzler als einen Mann, der Kunst und Technik politischer Führung beherrschte — also das eigentliche Vorbild dieser Zentralfigur des deutschen Regierungssystems, das sich in diesem Punkt dem britischen angleiche.

Nun ist seit dem ersten Regierungsjahr Erhards, als Hennis' Studie erschien, fast ein Vierteljahrhundert vergangen, in dem weder die Zeitgeschichtsforschung noch die Politikwissenschaft untätig geblieben sind. Staatliche Archive und Parteiarchive sind wenigstens teilweise zugänglich, wichtige Tagebücher konnten ausgewertet werden, verschiedene Quelleneditionen eröffnen den Blick auf die „Innenansicht der Macht“ (Peter Glotz). Der geschichtliche Abstand läßt sehr viel deutlicher als die seinerzeitige zeitgenössische Sicht der Dinge erkennen, was an Adenauers Kanzlerdemokratie zeitbedingt, was strukturbedingt und was die Leistung eines einmaligen politischen Temperaments gewesen ist.

Desgleichen reizt es auch die Politikwissenschaftler immer wieder, Bilanzen der Kanzlerdemokratie vorzunehmen. Karl Dietrich Bracher hat dies 1974 mit Blick auf ein Vierteljahrhundert bundesdeutscher Geschichte geleistet, neuerdings gefolgt von Jost Küpper<sup>6)</sup>, Peter Haungs<sup>7)</sup> und Wolfgang Jäger<sup>8)</sup>. Eine entsprechende Studie aus der Feder von Karlheinz Nclauß ist eben erschienen<sup>9)</sup>.

*Dieser Beitrag ist die gekürzte Fassung eines Referates für das 5. Passauer Symposium zum Parlamentarismus im Oktober 1988 in der Universität Passau zum Thema: „Politische Führung im Wettbewerb zwischen Parlament und Regierung“.*

<sup>1)</sup> Dazu neuerdings Peter Haungs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik, 33 (1986), S. 44f.

<sup>2)</sup> Vgl. Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1975<sup>3</sup> (1957), S. 93f.; Loewenstein verweist darauf, er habe den Begriff „demoautoritär“ erstmals 1952 verwendet.

<sup>3)</sup> So Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: Politik als praktische Wissenschaft, Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, München 1968, S. 163. Desgleichen Karl Dietrich Bracher, Die Kanzlerdemokratie, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 179.

<sup>4)</sup> Vgl. Anm. 3.

<sup>5)</sup> Ebd., S. 186—188.

<sup>6)</sup> Jost Küpper, Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstils der Ära Adenauer, Frankfurt 1986.

<sup>7)</sup> Vgl. Anm. 1.

<sup>8)</sup> Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, 35 (1988), S. 15—32.

<sup>9)</sup> Karlheinz Nclauß, Kanzlerdemokratie. Bonns Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart u. a. 1988.

Wer das Thema „Regierungstechnik in Adenauers Kanzlerdemokratie“ aufgreift, bewegt sich also auf wohl vermessenem Grund und Boden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit soll im folgenden versucht werden, die wohlbekannten Thesen zur Kanzlerdemokratie im Licht eigener Forschungen zu erörtern<sup>10</sup>). Dabei werden drei Perspektiven maßgebend sein:

Es wird — erstens — zu fragen sein, ob das klassische Bild Adenauerscher Kanzlerdemokratie, wie es sich bereits Mitte der sechziger Jahre darstellte, aufgrund neuerer zeitgeschichtlicher Erkenntnisse bestätigt oder verändert werden muß, und wenn ja, in welchen Punkten.

Zweitens ist zu prüfen, ob eine genauere Untersuchung des Regierungsstils und der Regierungswirklichkeit in immerhin 14 Jahren Adenauerscher Kanzlerschaft es wirklich erlauben, diese lange Phase als Einheit zu verstehen. Müssen wir nicht Binnendifferenzierungen vornehmen? Lassen sich Gegebenheiten, wie sie unter späteren Kanzlern so offenkundig wurden, nicht doch auch schon in der Ära Adenauer erkennen? Man denke etwa an das von Wolfgang Jäger in die Diskussion geworfene Stichwort „Koordinationsdemokratie“. Ein differenziertes Bild des Adenauerschen Regierens könnte auch dazu beitragen, die Leiden und die

Künste seiner Nachfolger im Amt des Kanzlers gerechter zu beurteilen.

In bezug auf die späteren Kanzler bleibt schließlich — drittens — zu fragen, worin sich zur Regierungstechnik Adenauers besonders auffällige Unterschiede ergeben. Dabei lassen sich, wie könnte das anders sein, Elemente der Kontinuität und neuartige Gegebenheiten gleichermaßen erkennen.

Die Regierungstechnik Adenauers wird in den folgenden Zusammenhängen untersucht, die zwar längst nicht die Gesamtheit der relevanten Felder umfassen, aber doch zu den wichtigeren gehören:

1. Kabinett, 2. Koalitionspolitik, 3. Führung der Regierungspartei, 4. Ausgrenzung der Opposition und 5. Außenpolitik. Wichtig wären auch andere Felder: die Bedeutung der öffentlichen Meinung und Öffentlichkeitsarbeit, das Verhältnis zur Wirtschaft und zu den Verbänden der Wirtschaft sowie das Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht und zur Rechtsprechung. Zu jedem der genannten Themen ließe sich eine kleinere oder größere Monographie schreiben, und vielfach liegen solche Studien auch schon vor<sup>11</sup>). Im Rahmen dieses Überblicks kann im folgenden nur eine zusammenfassende Bilanz gegeben werden.

## I. Kabinett

Verfassungsrechtlich betrachtet und bewertet, sieht sich der Bundeskanzler bei dem Bemühen, sein Kabinett zu erfolgreicher Arbeit zu veranlassen, drei Prinzipien gegenüber: dem Kanzlerprinzip,

dem Ressortprinzip und dem Kollegialprinzip<sup>12</sup>). Soll der Begriff ‚Kanzlerdemokratie‘ überhaupt Sinn machen, so liegt ihm zweifellos die Annahme zugrunde, daß das Kanzlerprinzip dominiert, während sowohl die Ressortzuständigkeit wie die kollegiale Erörterung und Beschlußfassung nachgeordnet sind.

<sup>10</sup>) Es sei darauf verzichtet, im folgenden detailliert auf die eigenen Untersuchungen einzugehen. Erwähnt seien die Darstellungen: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957; Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963, 2 Bde. (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Karl Dietrich Bracher u. a., Bd. 2, 3), Stuttgart–Wiesbaden 1981 und 1983, sowie Konrad Adenauer, Der Aufstieg 1876–1952, Stuttgart 1986<sup>2</sup>. Die Zusammenhänge zwischen Adenauers Aufstieg, seinem außenpolitischen Konzept und der internationalen Konstellation sind auch ein Thema meiner Untersuchung: Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Stuttgart 1980 (1966).

<sup>11</sup>) Statt ausführlicher Angaben sei verwiesen auf den souveränen Literaturüberblick von Rudolf Morsey, Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969 (= Oldenbourg Grundriß der Geschichte, Bd. 19), München 1987. Ähnlich zuverlässig und sicher im Urteil ist Anselm Doering-Manteuffel, Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949–1983, Darmstadt 1983. Ein unentbehrlicher Führer durch zeitgenössische und zeitgeschichtliche Schriften ist die Bibliographie zur Geschichte der CDU und CSU 1945–1980, erstellt von Gerhard Hahn (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 4), Stuttgart 1982. Dieser 1980 abgeschlossene Band enthält allein schon 11 753 Titel.

Freilich sind die entsprechenden politischen Entscheidungsprozesse nicht in erster Linie aus Prinzipien zu erklären. Die empirische Analyse muß anders vorgehen. Sie fragt nach der Steuerungskapazität von Institutionen und bestimmter Amtsträger, prüft, woher gesetzgeberische oder außenpolitische Initiativen kommen, wer über Vetofunktionen verfügt, wo Modifikationen vorgenommen werden usw. Wenn man mit diesen und anderen Fragestellungen der empirischen Politikwissenschaft an die Entscheidungsprozesse der Adenauerschen Kanzlerdemokratie herangeht, so läßt sich auch beim heutigen Kenntnisstand feststellen, daß der Kanzler, gestützt auf das Bundeskanzleramt, zumindest zwischen 1949 und 1961 in der Tat jene Entschei-

<sup>12</sup>) Dazu aus neuerer verfassungsrechtlicher Sicht Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 31.



dungsprozesse dominiert hat, die er für wichtig hielt und dominieren wollte. Aufgrund der koalitionspolitischen Gegebenheiten, und da sich sowohl das Auswärtige Amt unter Gerhard Schröder wie das Verteidigungsministerium unter Franz Josef Strauß dem Zugriff des Bundeskanzlers stärker entzogen hatten als zuvor, stellen dann die beiden letzten Jahre der Adenauerschen Kanzlerschaft eine Übergangsperiode dar.

Schon Hennis hat in seiner bereits erwähnten, bahnbrechenden Untersuchung den Scheinwerferkegel des Interesses voll auf das Bundeskanzleramt und die Rolle Staatssekretär Globke in diesem Zusammenhang gelenkt. In dieser Hinsicht sprach er sogar von einer „Ära Adenauer/Globke“<sup>13</sup>). Er brachte damit allerdings nur einen Sachverhalt zur Sprache, der allen Kundigen bestens bekannt war. Zwar gibt es noch keine aktengestützte, umfassende Studie über das Bundeskanzleramt unter Globke<sup>14</sup>); doch alle bisher vorliegenden Fallstudien weisen nach, daß Staatssekretär Globke im System der Kanzlerdemokratie eine Hauptrolle gespielt hat.

Dabei bestätigt sich alles, was über Globkes Steuerungstechnik formuliert wurde: Personalpolitik, souveräne Handhabung der Geschäftsordnung der Bundesregierung, ziemlich weitgehende Kontrolle des Zugangs zum Bundeskanzler — sowohl, was die Vorgänge wie den Terminkalender angeht —, diskrete Loyalität des Staatssekretärs allein gegenüber Adenauer. Globke saß faktisch seit Beginn der Ära Adenauer wie die Spinne im Netz der innenpolitischen Entscheidungsprozesse. Zwischen 1951 und 1953 mußte er seine überragende Position in den Fragen der Innenpolitik mit Staatssekretär Lenz teilen; danach war er unter dem Kanzler für volle zehn Jahre fast allmächtig.

Zu wenig wird bisher erkannt, daß nach dem Ausscheiden Blankenhorns aus dem Bundeskanzleramt im Frühjahr 1955 und nach der Ernennung von Brentanos zum Außenminister auch viele Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes, von Globke aufgegriffen wurden. Sein Einfluß war hier allerdings wesentlich geringer als in der Innenpolitik, zumal Adenauer auf diesem Feld vieles direkt erledigte und zudem auch andere Berater einsetzte — Staatssekretär von Eckardt etwa und zeitweilig weiterhin wie zwischen 1949 und 1955 den NATO-Botschafter und späteren Botschafter in Paris Herbert Blankenhorn.

Was die Rolle Globkes angeht, hat also die bisherige Forschung keine Überraschungen erbracht. Man wird erwarten können, daß sich hier auch in

Zukunft nur wenig grundlegende Neubewertungen ergeben, sondern lediglich detaillierte Darstellungen des im Grundsatz schon Bekannten. Dabei verdient ein Punkt Hervorhebung. Wie unlängst Udo Wengst überzeugend herausgearbeitet hat, kann die Rolle der ehemaligen Berliner Reichsministerialität in den Bonner Anfängen gar nicht überschätzt werden<sup>15</sup>). Theodor Eschenburg hat in dieser Hinsicht den Terminus „der bürokratische Rückhalt“ benutzt<sup>16</sup>).

Man ist versucht, noch pointierter vom „bürokratischen Rückgrat“ des Bonner Staates in den ersten beiden Jahrzehnten zu sprechen. In dieser Hinsicht war Globke nur der wichtigste Repräsentant der traditionellen Spitzenbürokratie, mit deren Hilfe Adenauer den neuen Staat in Ordnung brachte. Dank der Forschungen von Rudolf Morsey<sup>17</sup>), Udo Wengst und Wolfgang Benz<sup>18</sup>) wissen wir, wie intensiv Adenauer um die Wiedererrichtung des Berufsbeamtentums gerungen hat — wohl wissend, wie dringend er dessen bedurfte.

Demgegenüber sind unsere Kenntnisse von der Rolle des Kabinetts insgesamt und der Kabinettsausschüsse begrenzter<sup>19</sup>). Relativ deutlich zeichnen sich dank zahlreicher Editionen und Detailstudien die Verhältnisse etwa bis zum Jahr 1953 ab, im Fall der Sozialpolitik dank der Pionierarbeit von Günter Hockerts<sup>20</sup>) bis 1957. Natürlich tragen diese Untersuchungen dazu bei, den aufgedonnerten Begriff eines „demokratischen Diktators“, wie der dümmliche Buchtitel von Charles Wighton<sup>21</sup>) lautet, hin auf das Bild eines Regierungschefs zu korrigieren.

<sup>15</sup>) Vgl. Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948—1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.

<sup>16</sup>) Theodor Eschenburg, Der bürokratische Rückhalt, in: R. Löwenthal/H.-P. Schwarz (Anm. 3), S. 64—94.

<sup>17</sup>) Rudolf Morsey, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung, 1947—1950, in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte, Berlin 1977, S. 191—238.

<sup>18</sup>) Wolfgang Benz, Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland, 1945—1952, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ), 29 (1981), S. 216—245.

<sup>19</sup>) Allgemeine Darstellung und Analyse der Kabinettsstruktur sind durchaus beliebte Themen der Politischen Wissenschaft, vgl. das einschlägige neueste Schrifttum bei Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987<sup>2</sup>, S. 247—271. Im Schrifttum zu wenig beachtet wird die Arbeit von Harm Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesregierung. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968. Die Zeitgeschichte hält sich aber immer noch zurück. Die schon erwähnte Studie von Udo Wengst (Anm. 15) ist ein Anfang und zeigt, wie solche Untersuchungen methodisch angelegt werden müßten.

<sup>20</sup>) Hans-Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980; ders., Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 32 (1986), S. 25—41.

<sup>21</sup>) Charles Wighton, Adenauer — Democratic Dictator. A Critical Biography, London 1963.

<sup>13</sup>) Vgl. Anm. 3, S. 173.

<sup>14</sup>) Wohl aber eine wichtige Aufsatzsammlung: Klaus Gotto (Hrsg.), Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart 1980.

dessen Steuerungsmöglichkeiten im interministeriellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vielfach mit dem des britischen Premierministers vergleichbar waren.

Leider besitzen wir noch keine durchgehende, ins einzelne gehende Darstellung der Kabinettsitzungen und ihrer Bedeutung für den gesamten Entscheidungsprozeß. Zwar läßt die Edition der Kabinettsprotokolle<sup>22)</sup> gut erkennen, wie das Kabinett in den Anfängen der Kanzlerdemokratie funktionierte und wo der Schwerpunkt seiner Diskussionen lag. Doch gibt es genügend Indizien, aus denen sich schließen läßt, daß die Bedeutung der Diskussionen und Entscheidungen im Kabinett nicht immer gleich geblieben ist.

Ganz offensichtlich haben die umfassenden „Berichte“, die Adenauer häufig vortrug, eine wichtige Informations- und Steuerungsfunktion erfüllt. Wenn der Kanzler seine Tour d'horizon vorgenommen hatte, wußten die Minister — hier sei der etwas burschikose Ausdruck gestattet —, „was Sache ist“. Er maß dem eine ähnliche Orientierungsfunktion zu wie den im Wortlaut erhalten gebliebenen „Berichten zur Lage“, die er vor dem Bundesparteivorstand der CDU regelmäßig zu erstatten pflegte und die dann auch so starken Niederschlag in seinen „Erinnerungen“ gefunden haben.

Zwar fehlte es in keinem der Adenauerschen Kabinette an dem Typ des reinen Fachministers, der weitgehend des politischen Rückhalts entbehre und der dementsprechend vom Wohlwollen des Kanzlers abhängig war. Aber auf der anderen Seite fanden sich in jedem seiner Kabinette auch Persönlichkeiten eigenen Ranges mit mehr oder weniger starkem Rückhalt in ihren Fraktionen und in einer breiteren Öffentlichkeit. Sie haben vielfach erzwungen, daß bestimmte Fragen im Kabinett breit erörtert werden mußten, selbst wenn das Adenauer manchmal mißfiel. Paradebeispiele dafür sind die Erörterung der Westverträge im Mai 1952 oder auch die kabinettsinternen Diskussionen über die Moskaureise des Kanzlers im Jahr 1955. Doch man muß es wiederholen: detaillierte und endgültige Studien über Adenauers Führungsstil im Kabinett liegen uns nicht vor<sup>23)</sup>.

In verschiedenen zeitgenössischen Tagebüchern genauer Beobachter findet man des öfteren die Feststellung, Adenauer habe weder den Willen noch das Talent gehabt, aus dem Kabinett ein Team zu machen, es zu motivieren und ihm die Überzeugung einzupflanzen, gemeinschaftlich an einer großen Aufgabe mitzuwirken. Daran dürfte viel Wahres

sein. So notierte etwa Herbert Blankenhorn am 21. April 1958 nach einem Gespräch mit Bundesinnenminister Gerhard Schröder, „daß die Autorität des Bundeskanzlers ungebrochen ist, daß aber die Schwäche seines Regierungssystems, die in dem Mangel einer eng zusammenarbeitenden, sich aufeinander verlassenden Führungsschicht besteht, unverändert anhält, ja noch zugenommen hat. Es fehlt bei den einzelnen Ministern an dem Bewußtsein, gemeinsam an allen entscheidenden politischen Fragen zusammenzuwirken, weil der Bundeskanzler es weitgehend an der gründlichen Unterrichtung fehlen läßt, die hierfür die Voraussetzung wäre.“ Oder am 3. Februar 1959, knapp ein Jahr später in bezug auf die Berlin-Krise: „Der alte Mann hat mich sehr bewegt. Er steht in seinem hohen Alter mehr oder weniger allein diesen Problemen gegenüber, denn er hat nur sehr wenige Menschen, mit denen er sich gern über derartige Fragen beredet. Zum Teil ist es seine eigene Schuld . . . Er hat keinen vertrauten Zirkel im Kabinett oder in der Partei, mit dem er einmal à fond und in wirklicher Sachkenntnis die Dinge erörtert . . .“ Auch das psychologische Motiv für solche Schwierigkeiten wird von Blankenhorn, der Adenauer wie nur wenige kannte, klar diagnostiziert: „Sein Wille, alles selbst zu machen“, notierte er am 15. August 1960, „ist nach wie vor ungebrochen“.

Es ist oft gesagt worden, daß Adenauer, der immerhin von 1909 an, seit er Erster Beigeordneter des Oberbürgermeisters von Köln war, bis 1933 — also fast ein Vierteljahrhundert lang — den Führungsstil des mit großen Kompetenzen ausgestatteten Oberbürgermeisters von Köln erst studieren und dann selbst praktizieren konnte<sup>24)</sup>. Das färbt ab und vergißt sich nicht. Daß Bundesminister keine Dezerenten sind, war ihm natürlich auch klar. Doch läßt die unablässige Flut seiner Briefe an säumige, renitente, von seinen Vorstellungen abirrende, ihn nicht informierende, zu schwatzhaft miteinander streitende Minister doch viel von dem autoritativ-bürokratischen Führungsstil erkennen, für den er als Kölner Oberbürgermeister berühmt und berüchtigt war<sup>25)</sup>. Aus seiner Sicht wäre die Vorstellung, man solle ein Kabinett wie ein Team von begeisterungsfähigen und kooperationswilligen Mitarbeitern beim großen Werk der Wiederaufrich-

<sup>24)</sup> Auch der Verfasser selbst hat gelegentlich der Versuchung nachgegeben, Adenauer aus der Rolle des Oberbürgermeisters heraus zu verstehen; vgl. den Essay „Konrad Adenauer“, in: Lothar Gall (Hrsg.), Die großen Deutschen unserer Epoche. Berlin 1985, S. 167—172.

<sup>25)</sup> Erhellende Beispiele in den bisher vorliegenden Briefen der Rhöndorfer Ausgabe sind etwa die Briefe an Ludwig Erhard vom 30. 11. 1949 (Nr. 148) oder vom 24. 2. 1951 (Nr. 401), an Jakob Kaiser vom 30. 1. 1950 (Nr. 180), an Franz Blücher vom 3. 5. 1950 (Nr. 231) oder an Wilhelm Niklas vom 30. 11. 1949 (Nr. 149), alle in: Adenauer, Rhöndorfer Ausgabe, Briefe 1949—1951, hrsg. von Rudolf Morsey und Hans-Peter Schwarz, bearb. von Hans-Peter Mensing, Berlin 1985.

<sup>22)</sup> Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, 4 Bde., bearbeitet von Ulrich Enders, Karl Reiser und Ursula Hüllbüsch, Boppard 1982—1987.

<sup>23)</sup> An Zeitzeugenberichten in der reichhaltigen Memoirenliteratur fehlt es allerdings nicht.

tung des Landes am langen Zügel führen, als idealistische Versponnenheit erschienen.

Fritz Erler berichtete Anfang 1964 dem Parteipräsidium der SPD von einem Gespräch mit Erhard. Erhard, immerhin 14 Jahre Minister im Kabinett Adenauer, hatte vermerkt, daß er erst jetzt ermes- sen könne, wie schlecht das Kabinett von Adenauer informiert worden sei. Er wolle dem Kabinett mehr berichten, um es politisch zu aktivieren<sup>26)</sup>. So hat Adenauer das Scheitern Ludwig Erhards, der seine Kabinettsarbeit im Geist der Teamarbeit begonnen hatte, mit grimmiger Genugtuung verfolgt. Dies ist die eine Seite seines Führungsstils gegenüber den einzelnen Herren des Kabinetts, von dem keiner ausgenommen war — weder Ludwig Erhard noch Jakob Kaiser, weder Franz Blücher noch Heinrich von Brentano, weder Franz Josef Strauß noch Gerhard Schröder.

Andererseits war er aber gleichzeitig doch auch ein Mann, der sich intensiv beriet, der in kleiner Runde zu überzeugen suchte, Kompromisse schmiedete, oft auch widerstrebende Minister überfuhr oder mundtot machte, jedenfalls aber in kritischen Situationen durchweg die Unerläßlichkeit direkter Diskussion und Auseinandersetzung erkannte. Je nach taktischem Ermessen zog er dabei bald Gespräche unter vier Augen, vielfach in Gegenwart Globkes, oder etwas größere Gesprächsrunden vor. Entsprechend den Themen, um die es ging, waren diese Runden recht unterschiedlich zusammengesetzt: Minister, häufig begleitet von ihrem Staatssekretär, Spitzenparlamentarier bzw. führende parlamentarische Experten, enge Vertraute aus dem Bundeskanzleramt — Globke, Lenz, Blankenhorn, von Eckardt, Rust — und manchmal Experten von außen. In Wirtschaftsfragen tauchte immer wieder, von 1949 bis zu seinem Tod im Jahr 1962, Robert Pferdmenges auf, oft auch Hermann Josef Abs. Muß man daraus schließen, daß Adenauers Regierungsstil darin bestand, mittels einer Vielzahl ad hoc zusammengesetzter Kreise zu regieren?

Dies wäre, so hat es beim derzeitigen Kenntnisstand den Anschein, nicht zutreffend. Dank Globke funktionierte die Kabinettsstruktur durchweg, und das Kabinett als solches war noch nicht zu jener für vertrauliche Beratungen zu großen Runde aufgeschwemmt wie unter späteren Kanzlern. Zwar wurden bei der Erörterung wichtiger Gesetze oder Verträge, wie unter späteren Kanzlern, auch häufig Spitzenparlamentarier zu den Kabinettsitzungen hinzugezogen. Aber eine Ausuferung der Teilnahme an Kabinettsitzungen und die Zersplitterung der Entscheidungszentren wurde im ganzen doch vermieden.

<sup>26)</sup> Vgl. Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, 1963—1969 (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4), Stuttgart—Wiesbaden 1984, S. 41 f.

Allerdings ist es auch unter Adenauer nicht zur Bildung eines engeren Kabinetts nach britischem Vorbild gekommen. Zwischen 1949 und 1957 sowie ab 1961 war dies vorwiegend deshalb nicht angebracht, weil die Koalitionszusammensetzung von großer Bedeutung war. Bestimmte Minister mochten von ihrer Ressortzuständigkeit her gesehen nicht viel Gewicht haben, aber sie repräsentierten größere oder kleinere Fraktionen, die die Regierung trugen. Und während der Jahre der Alleinherrschaft von CDU/CSU zwischen 1957 und 1961 hatte Adenauer keine Lust, in diesem Punkt grundlegende Veränderungen vorzunehmen. Jetzt erschien ein vergleichsweise umfangreiches Kabinett, das sich über das System der Kabinettsausschüsse oder durch ad hoc angesetzte Gesprächsrunden und Einzelgespräche steuern ließ, sogar recht vorteilhaft, um potentiell unbotmäßige Minister in Schranken zu halten.

Man darf auch zwei grundlegende Faktoren nicht übersehen. Zum einen besaß Adenauer als Gründungskanzler, aufgrund seines internationalen Ansehens, kraft seiner großen Erfolge als Wahlkämpfer, dank seines politischen Ingeniums, aber zu einem Teil auch dank seiner Anciennität ein hohes Maß an persönlicher Autorität. Der Anciennitätsaspekt sollte dabei nicht übersehen werden. Adenauer wurde jedenfalls, ungeachtet aller Vorbehalte im einzelnen, als einzigartige Erscheinung respektiert.

Hinzu kam aber, daß verschiedene Spitzenpolitiker innerhalb und außerhalb des Kabinetts seit Anfang der Ära Adenauer behutsam ihre Positionen für die Eventualität ausbauten, daß der Erbfall plötzlich eintreten würde. Das galt für Heinrich von Brentano und Ludwig Erhard, später für Gerhard Schröder und Franz Josef Strauß, in gewissem Maß auch für Eugen Gerstenmaier. Diadochen verderben ihre Nachfolgechancen aber dann am sichersten, wenn sie zu Lebzeiten des regierenden Monarchen diesem ungeschützt entgegentreten. Dieser mag bereits zu schwach sein, um solchen Widerstand im Keim zu ersticken, aber doch noch stark genug, jeden, der ihm unehrbietig in die Quere kommt, mit seinem lebenslangen Haß zu schädigen.

Tatsächlich haben alle Prätendenten — bis auf einen — die Klugheit besessen, sich nach dieser Überlegung zu verhalten. Dieser eine war Ludwig Erhard, und er mußte es bitter bereuen. Daß die Führung Adenauers im Kabinett so vergleichsweise unangefochten blieb, ist jedenfalls auch aus dieser einmaligen Konstellation zu erklären. Wer nach ihm etwas werden wollte, tat gut daran, im Kabinett nicht allzu weit aus der Reihe zu tanzen. Allerdings muß hinzugefügt werden, daß die jedem Kabinettsystem inhärenten Zentrifugalkräfte auch im Kabinett der Adenauerjahre deutlich spürbar waren.

Die großen Häuser — Bundeswirtschaftsministerium, Auswärtiges Amt, Bundesverteidigungsministerium, Bundesinnenministerium — hatten ihr Eigengewicht, und selbst kleinere Ministerien wie das Gesamtdeutsche unter Jakob Kaiser erwiesen sich in der Saarfrage nicht hundertprozentig steuerbar<sup>27)</sup>.

In bezug auf das Auswärtige Amt und das Bundesverteidigungsministerium hatte Adenauer die bekannten einmaligen Möglichkeiten, die eigene Kontrolle zu etablieren. Doch wer seine Auseinandersetzungen mit Außenminister von Brentano studiert — vor allem die der Jahre 1955 und 1959<sup>28)</sup> —, weiß, wie schwierig dies selbst auf diesem Feld war, das Adenauer vom Anfang bis zum Ende als Kanzlerprärogative betrachtete. Nach der Regierungsbildung 1961 verstärkten sich die Schwierigkeiten noch, obschon Staatssekretär Carstens mit Geschick und Energie sowohl die Belange seines Hau-

ses wie die Richtlinien des Kanzlers miteinander zu versöhnen suchte.

Alles in allem bedeuten die Kabinette Adenauer aufgrund einmaliger Konstellation die größte Annäherung an das System des Prime Ministerial Government, obschon der Faktor Koalitionsregierung in immerhin zehn von 14 Jahren dagegen wirkte, daß sich die Exekutive der Bundesrepublik zu stark in diese Richtung entwickelte. Wenn es Adenauer dennoch gelang, die von den Koalitionszwängen ausgehenden Störfaktoren in Grenzen zu halten, so vor allem deshalb, weil ihm jedermann zutraute, notfalls kaltblütig eine Koalitionskrise in Kauf zu nehmen und gnadenlos durchzustehen. Zwar mußte er nur zweimal ein Exempel statuieren — im Winter 1955/56 und im Herbst 1962, beide Male gegenüber der FDP<sup>29)</sup> —, doch die Mehrheitsverhältnisse waren eben so beschaffen bzw. im Jahr 1962 die Koalitionsbedingungen fluider, so daß er sich die bekannt harte Gangart leisten konnte.

## II. Koalitionspolitik

Parlamentarische Regierungen, die sich nicht der Vorteile eines Mehrheitswahlrechts erfreuen, sind meistens Koalitionsregierungen. Regierungskunst besteht hier zu einem Gutteil darin, Koalitionen zusammenzubringen und zusammenzuhalten sowie Koalitionskrisen durchzustehen, indem man die bisherige Koalition hart oder flexibel erhält, eine neue Koalition eingeht oder zeitweilig mit Blick auf künftige Koalitionsmöglichkeiten auch Minderheitsregierungen riskiert. Zur Koalitionspolitik gehören auch langfristige Kalküle der Wahlstrategie. Ist es sicherer, kleinere Koalitionspartner pfleglich zu behandeln in der Erwartung, daß sich die Regierung bei künftigen Wahlen als fest gefügtes Bündnis präsentiert? Oder will man es riskieren, kleinere Koalitionspartner abzuwetzen, herauszuschleudern, in innere Schwierigkeiten zu versetzen, um der so geschwächten Partei die Wähler abzugeben, so daß sie vielleicht am Wahltag unter die Fünf-Prozent-Grenze absinkt?

<sup>27)</sup> Zahlreiche Hinweise darauf finden sich in der Biographie von Erich Kosthorst, Jakob Kaiser. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, 1949—1957, Stuttgart 1985 (1972).

<sup>28)</sup> Das läßt sich recht gut nachweisen anhand der Briefedition von Arnulf Baring, Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949—1964, Hamburg 1974.

<sup>29)</sup> Eine abschließende Darstellung des Koalitionsbruchs von 1956 liegt noch nicht vor. Die Verhandlungen im Herbst 1962 sind schon früh sehr instruktiv analysiert worden von Klaus Gotto, Der Versuch einer großen Koalition 1962, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 2, Stuttgart 1976, S. 316—338.

Das eben allgemein skizzierte deutet bereits gewisse Grundelemente Adenauerscher Koalitionspolitik an. Sie hat naturgemäß größtes zeitgenössisches Interesse gefunden, ist entsprechend häufig auch von Wissenschaftlern analysiert worden und gibt dem Zeitgeschichtler, der die Manöver der Spitzenpolitiker und der parteiinternen Gruppierungen anhand interner Quellen nunmehr nochmals analysiert, keine allzu großen Rätsel auf<sup>30)</sup>. So seien dazu nur wenige Punkte genannt, vor allem solche, in denen sich Adenauers Koalitionspolitik deutlich von der Koalitionspolitik der späteren Bundeskanzler abhebt.

Charakteristisch für ihn ist — erstens — die raffinierte Bedenkenlosigkeit, mit der er innerfraktionelle und innerparteiliche Gegensätze seiner kleineren Koalitionspartner ausnutzt. Das Binnenleben der Partner ist für ihn keineswegs tabu. Bald offen, bald verstohlen, immer aber voller Freude an der Intrige des Parteifreundes gegen den Parteifreund spielt er auf der Klaviatur persönlicher Riva-

<sup>30)</sup> Die heutige Zeitgeschichtsforschung kann sich dabei auf politikwissenschaftliche Vorarbeiten stützen. So auf die immer noch lesenswerte Analyse von Arnold J. Heidenheimer, Der starke Regierungschef und das Parteiensystem: Der Kanzler-Effekt in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift, 2 (1961), S. 247—261. Ebenso informativ ist Werner Kaltefleiter, Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems in der Ära Adenauer, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Anm. 29), S. 285—293. Seine Stichworte: Konzentrationsprozeß, CDU/CSU und — zeitversetzt — ab 1959 auch die SPD als „Allerweltparteien“ (= Omnibus-Parteien in Otto Kirchheimers Terminologie), Mobilität der Wählerschaft.

litäten des Richtungsstreits und der Differenzen zwischen Bundestagsfraktionen und Landesparteien. Am meisten Aufmerksamkeit hat in dieser Hinsicht seine Behandlung der FDP gefunden, die im Winter 1955/56 zum Koalitionsbruch führte, 1961 die Wiederbegründung der Koalition erlaubte und im Herbst 1962 in einer letzten Regierungskrise kulminierte. Doch den Fraktionen der DP und des GB/BHE erging es nicht anders<sup>31)</sup>.

Seit 1969 ist unsere Koalitionspolitik durch die Langweiligkeit eines „Drei-Parteien-Blocksystems“ (Heino Kaack) gekennzeichnet, in dem die FDP den Koalitionswechsel während der Legislaturperiode tabuisiert, sofern sie ihn nicht gerade notgedrungen doch vollziehen muß. Demgegenüber erscheint Adenauers diesbezügliche Koalitionspolitik machiavellistisch und des rechten partnerschaftlichen Geistes ermangelnd. Beides ist richtig. Doch sollte man nicht vergessen, daß er das Spiel nach den sowohl aus der deutschen Parlamentsgeschichte wie auch international ganz natürlichen Regeln betrieben hat, denen zufolge der Koalitionswechsel während der Legislaturperiode das eigentliche Salz in der Suppe des Parlamentarismus darstellt. Daß sich die deutschen Parteien in dieser Hinsicht nur wenige Jahre nach seinem Tod gewissermaßen selbst kastrieren und jenes gewiß Stabilität, zugleich aber auch lähmende Immobilität beinhaltende System der längerfristig angelegten Bündnisse entwickeln würden, war noch in den sechziger Jahren schwer vorstellbar.

Ein zweites Charakteristikum betrifft die Natur der koalitionsinternen Spannungen oder der offenen Koalitionskrisen. Die vier Regierungen Adenauer lassen verschiedene kritische Perioden erkennen — nicht nur die offenen Koalitionskrisen der Jahre 1955/56 und des Jahres 1962, sondern auch Phasen, in denen eine Koalitionskrise nur mit Mühe am Ausbrechen gehindert wird: während der Beratun-

<sup>31)</sup> Trotz der informativen Studie von J. M. Gutscher (Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961, Meisenheim 1961), dem aber die erforderlichen Quellen eben doch nur teilweise zugänglich waren, bleibt die Erforschung des Innenlebens und der Koalitionspolitik der Freien Demokraten ein Desiderat. Ergiebig ist Heino Kaack, Die Liberalen, in: R. Löwenthal/H.-P. Schwarz (Anm. 3), S. 408—432. Grundlegend neue Erkenntnisse zur Rolle der kleinen Parteien sind kaum zu erwarten. Das zeigen beispielsweise die quellengesättigten Studien von Hermann Meyn, Die Deutsche Partei. Entwicklung und Problematik einer national-konservativen Rechtspartei nach 1945, Düsseldorf 1965; Horst W. Schmollinger, Deutsche Partei, in: Richard Stöss (Hrsg.), Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945—1980, Bd. 1, Opladen 1983, S. 982 bis 1111; Franz Neumann, Der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten 1950—1960. Ein Beitrag zu Geschichte und Struktur der Vertriebenenpartei, Meisenheim 1968; Richard Stöss, Der Gesamtdeutsche Block/BHE, in: ders. (Hrsg.), Parteienhandbuch, S. 1424—1459; Manfred Rowold, Im Schatten der Macht. Zur Oppositionsrolle der nicht-etablierten Parteien in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1974.

gen um die Montanmitbestimmung im Jahr 1951<sup>32)</sup>, während der Auseinandersetzungen um die Westverträge im Frühjahr 1952<sup>33)</sup> und während der Spannungen um die Saarpolitik im Jahr 1954. Die zuletzt erwähnten Krisen sind aber nicht allein Koalitionsspannungen, sondern auch Auseinandersetzungen, bei denen sich Adenauer rebellischen Anwendungen in Teilen der eigenen Fraktion bzw. — im Fall Jakob Kaisers — auch eines CDU-Ministers gegenübersteht. Das macht zwar die Situation aus seiner Sicht nicht weniger kritisch, verhindert aber zugleich, daß die Gegensätze sich primär zu einer Koalitionskrise auswachsen. Je sicherer er sich aber die eigene Fraktion unterwirft, um so unausweichlicher wird die Entladung von Richtungsgegensätzen in einer Koalitionskrise. Dominieren des Kanzlers in der Kanzlerpartei und Koalitionsspannungen hängen zusammen.

Ab 1961 sieht er sich dann einer neuen Konstellation gegenüber — gekennzeichnet einerseits durch prinzipielle Koalitionsfähigkeit der SPD sowie andererseits durch ganz offensichtliches Nachlassen seiner Führungskraft in der Union. Er sucht daraus den Ausweg, nunmehr in eigener Person als Spielführer das Spiel mit wechselnden Koalitionen zu spielen. Dies liegt zwar durchaus in der Logik der Konstellation, freilich weniger in der Gesamtanlage seiner bisherigen Politik, die auf gnadenlose Ausgrenzung der SPD abgestellt war.

Ein besonders interessanter Punkt ist — drittens — Adenauers Behandlung des Führungspersonals der kleineren Koalitionsfraktionen. Solange das anging, hat er lieber mit Zuckerbrot als mit der Peitsche gearbeitet. Bei der Regierungsbildung 1949 ist er bestrebt, die jeweils maßgebenden Figuren aus den kleineren Parteien ins Kabinett aufzunehmen und sie damit auch der Kabinettdisziplin zu unterwerfen. Nun gibt es nie so viele Kabinettsitze wie Aspiranten darauf. Doch während der Aufbauphase der Bundesrepublik finden sich hinlänglich viele Positionen, die den nicht mit Ministerehren Geschmückten attraktiv erschienen. So wird Hermann Höpker-Aschoff Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, so macht er Karl-Georg Pfeleiderer zum Botschafter in Belgrad, so hält er August-Martin Euler bei der Stange, indem er ihm signalisiert,

<sup>32)</sup> Die bisher gründlichste Untersuchung der koalitionsinternen Konflikte über die Montanmitbestimmung hat Gabriele Müller-List vorgelegt: Adenauer, Unternehmer und Gewerkschaften. Zur Einigung über die Montanmitbestimmung 1951, in: VfZ 33 (1985), S. 288—309. Vgl. auch die von ihr bearbeitete Dokumentensammlung: Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951, (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe, Bd. 1), Düsseldorf 1984.

<sup>33)</sup> Eine abschließende Darstellung dieser kritischen Vorgänge wird noch auf sich warten lassen, da zentrale Quellen noch den VS-Vorschriften unterliegen.

daß sein Ehrgeiz, der sich auf das Auswärtige Amt richtet, nicht ganz hoffnungslos ist, so unternimmt er auch nichts, um Erich Mendes Erwartung, eine Position im Verteidigungsministerium zu erhalten, vorzeitig zu enttäuschen, und so erhält der DP-Fraktionsvorsitzende Hans Mühlenfeld schließlich einen schönen Botschafterposten. Bei der Regierungsbildung 1953 und dann nochmals 1955 schafft er die Positionen von Bundesministern für besondere Aufgaben oder neue Ministerien, um weitere Ehrgeize einzubinden.

Adenauers größter, äußerst folgenschwerer Mißgriff ist in dieser Hinsicht die Entlassung Thomas Dehlers aus dem Kabinett. Bundespräsident Heuss und Höpker-Aschoff haben sie, wie wir wissen, in erster Linie betrieben. Aber so bildet sich erstmals ein Zentrum FDP-internen Mißmutts in dieser wichtigen Regierungsfraktion, das sich schließlich auch durch den Ministerflügel der FDP nicht mehr kontrollieren läßt.

Der offene Konflikt ist also dort unvermeidlich, wo die Methode von Zuckerbrot und ständiger Überredung, gemischt mit Puffen und gelegentlichen Drohungen, nicht mehr nutzt. Dieser Punkt ist im Verhältnis zur FDP im Herbst 1955 und im Winter 1955/56 erreicht.

Vergleicht man diese Führungstaktik im Umgang mit kleineren Koalitionsparteien mit der Art und Weise, wie sich Bundeskanzler Brandt die Unterstützung der FDP gesichert hat, so erkennt man die Unterschiede. Brandt war — anders als Adenauer — bereit, das sozial-liberale Bündnis gewissermaßen mit allen Weihen einer auf Dauer abgestellten Koalitionsehe einsegnen zu lassen und auf diesem Feld jedem Partnertausch abzusagen. Dies war aber nur deshalb möglich, weil auch die FDP im Zeichen der „Freiburger Thesen“ geneigt gewesen ist, die Koalition als eine Art Jahrhundertbündnis zu feiern.

### III. Führung der Regierungspartei

Eine aktengestützte Gesamtdarstellung der CDU in der Ära Adenauer liegt noch nicht vor. Doch hat diese für die Zeitgenossen so erstaunliche Partei

Schließlich sei — viertens — noch erwähnt, daß Adenauer wenigstens bis Mitte der fünfziger Jahre die ihm auferlegten Koalitionsrücksichten genauso nützlich fand wie viel später Helmut Schmidt. Der linke Flügel der CDU stand bekanntlich der Koalition mit der FDP und DP durchweg skeptisch gegenüber<sup>34)</sup>, weil in ihr bestimmte Zielvorstellungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht zu realisieren waren. Da Adenauer in der Wirtschafts- und Sozialpolitik im großen und ganzen den Auffassungen der FDP viel näher stand als denen eines Jakob Kaiser oder Karl Arnold, wäre ihm in den kritischen Phasen bis Mitte der fünfziger Jahre eine Alleinherrschaft der CDU/CSU eher lästig erschienen.

Kritisch wurde die Koalitionssituation aus seiner Sicht immer dann, wenn sich ein Zusammengehen von SPD und FDP im Zeichen der Außenpolitik abzeichnete. Hier standen nach Meinung Adenauers nicht allein außenpolitische Grundsatzfragen auf dem Spiel, bei denen es für ihn keinen Kompromiß gab. Die Annäherung von SPD und FDP im Zeichen der Außenpolitik drohte auch die Gesamtanlage seiner Innenpolitik zu zerstören, die bis ins Jahr 1962 hinein in der koalitionspolitischen Ausgrenzung der SPD bestand. Die Koalitionspolitik verband sich in dieser Hinsicht mit Adenauers Konfrontationskurs gegenüber der Opposition.

So waren es zwei Faktoren, die auf die Koalitions politik einwirkten: das Ausmaß der Kontrolle, die Adenauer gegenüber der eigenen Partei ausübte, und das Ausmaß der Konfrontationspolitik gegenüber der SPD, die der eigenen Partei gegenüber und einer breiteren Öffentlichkeit vermittelbar war. Auch in dieser Hinsicht stellten die Jahre 1961/62 einen Wendepunkt dar, von dem an Adenauer mit veränderten Regierungstechniken arbeiten mußte.

<sup>34)</sup> Einen Überblick über die diesbezüglichen Strömungen gibt Heribert Knorr, Die Große Koalition in der parlamentarischen Diskussion der Bundesrepublik von 1949 bis 1965, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/74, S. 24—47.

<sup>35)</sup> Die erste umfassende Darstellung der frühen Jahre hat Gerhard Schulz bereits 1955 vorgelegt (Die CDU — Merkmale ihres Aufbaus, in: Parteien in der Bundesrepublik. Studien zur Entwicklung der deutschen Parteien bis zur Bundes-

tagswahl 1953, Stuttgart—Düsseldorf 1955, S. 41 ff). Wer aus größerem zeitlichen Abstand auf der Basis von Quellen, die den Zeitgenossen nicht zugänglich waren, seine Darstellung überprüft, wird bemerken, welche Erkenntnismöglichkeiten eine zeitgenössische Parteiforschung besitzt, die mit historischen Methoden, ansonsten aber weitgehend nur mit offenen Quellen arbeitet. Im großen und ganzen hat sich an diesem Bild der frühen Union bis heute nicht viel geändert.

nographischen Teilstudien ist nicht eben gering<sup>36)</sup>.

Auch in dieser Hinsicht liegen die Geheimnisse der Führungskunst Adenauers offen zutage, und der Befund läßt sich in wenigen Sätzen beschreiben. Er hat seinen Aufstieg in der Nachkriegszeit als Parteiführer vollzogen. Die Partei existierte vor den Institutionen des neuen Staates, auch wenn es zutrifft, daß die Bundes-CDU erst 1950 in Goslar gegründet worden ist. So sollte man den Kanzler der frühen Ära Adenauer nicht als Staatsmann begreifen, der das Instrument einer Partei zur Durchsetzung seiner Absichten schafft, sondern als Parteiführer, der den Staat zu guten Teilen nach seinen Vorstellungen einzurichten vermag, weil ihm eine leistungsfähige Partei zu Gebot steht.

Wieweit seine Politik stark weltanschaulich bestimmt war oder ob er — wie beispielsweise Klaus Dreher behauptet<sup>37)</sup> — in der CDU „nicht viel mehr . . . als ein Wahlkampf- und ein Akklamationsinstrument“ gesehen hat, war zu Lebzeiten Adenauers ebenso umstritten wie heute in der Forschung. Richtig dürfte ersteres sein. Aber wer wollte bestreiten, daß Parteiführer ihre Parteien immer auch instrumental behandeln?

Innerparteilich durchgesetzt hat er sich in den Jahren von 1946 bis 1949 dank seiner Wahlerfolge, weil er in der britischen Zone an der Spitze des größten CDU-Verbandes stand, weil er sich im Führungskampf der CDU-Granden als stärkstes politisches Talent erwies und weil er außenpolitisch wie wirtschaftspolitisch die zeitgemäßen, Erfolg bringenden Konzepte verfolgte. Und als Kanzler hat er von 1949 an bis ins Jahr 1962 seine Partei aus denselben Gründen hinter seine Politik gebracht — weil er ein beispiellos erfolgreicher Wahlkämpfer war, weil er sich allen innerparteilichen und oppositionellen Rivalen gegenüber als der in jeder Hinsicht fähigste Politiker der damaligen Bundesrepublik erwies und weil seine Konzepte — Westintegration und soziale Marktwirtschaft — überzeugender waren als alle konkurrierenden Entwürfe.

Ein Mann dieses Kalibers kann sich halten, solange er Fortüne hat, und die blieb ihm eigentlich bis fast zum Ende treu. Es war kein Zufall, daß er im Frühjahr 1963 in dem Augenblick zum Rücktritt gedrängt wurde, als die Umfragedaten für die CDU dramatisch absackten. Die vom Institut für Demoskopie in Allensbach seit 1950 erhobenen Daten zur Zustimmung für Adenauers Politik zeigen einen

<sup>36)</sup> Neuere Überblicke geben Peter Haungs, Die CDU und die CSU, in: Hans-Jochen Veen (Hrsg.), Christlich-demokratische und Konservative Parteien in Europa, Bd. 1, Paderborn 1983, S. 9–194, und Ute Schmidt, Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands, in: Richard Stöss (Anm. 33), S. 490 ff.

<sup>37)</sup> Klaus Dreher, Der Weg zum Kanzler. Adenauers Griff nach der Macht, Düsseldorf-Wien 1972, S. 133.

ziemlich unbekanntem Kanzler, der im Februar 1950 bei 28 Prozent beginnt und seit Anfang 1953 nie mehr — trotz mancher Tiefs — unter 37 Prozent absackt. Dies vollzieht sich nur einmal, im April 1963 — in dem Monat, als ihn die Partei zum Rücktritt zwingt!

Die CDU der Ära Adenauer wies drei Elemente auf: eine politisch schwache Bundesparteiorganisation<sup>38)</sup>, Landesverbände von erheblichem Gewicht und eine Fraktion, auf deren Unterstützung es letztlich vor allem ankam.

Wie Adenauer im Vorstand seiner Partei regierte, läßt sich heute aus den schon veröffentlichten Sitzungsprotokollen gut erkennen. Das Gerangel um die Positionen der Stellvertretenden Vorsitzenden hatte zwar theoretische Bedeutung für den stets naheliegend erscheinenden Fall eines raschen Ausscheidens des greisen Kanzlers. Aber politische Macht war mit diesen Ämtern kaum verbunden. Die maßgebenden Herren hatten zumeist auch keine leistungsfähigen Apparate außer denen, die ihnen aufgrund staatlicher Funktionen zur Verfügung standen. Die Bundesgeschäftsstelle war ein Instrument des Vorsitzenden, doch keine Institution, die diesem gegenüber eigenes Gewicht hätte in die Waagschale werfen können oder wollen.

Seit 1957 intensivierten sich die Bemühungen, die Bundespartei als solche zu stärken, und die 1962 erfolgte Einsetzung von Hermann Josef Dufhues zum Geschäftsführenden Vorsitzenden signalisierte dem Kanzler, wohin die Reise ging — nämlich zu einer Bundespartei mit eigenem politischen Gewicht. Kein Wunder, daß es binnen kurzem zu heftigen Zusammenstößen zwischen Adenauer und Dufhues kam. Doch dies war schon das Ende einer Ära, die eben dadurch gekennzeichnet war, daß Adenauer seine Partei vom Haus des Bundeskanzlers aus führte und nicht etwa von der Parteizentrale in der Nassestraße aus — übrigens unter verschwiegener, aber effektiver Beteiligung Globkes, der immer wieder einmal zum Einsatz kam, wenn es mit den Landesverbänden und deren Vorsitzenden Schwierigkeiten gab.

Auch im Verhältnis zu den selbstbewußten Landesfürsten setzte Adenauer in erster Linie die Machtmittel des Bundeskanzlers ein. Zumeist ging es im Bund-Länder-Verhältnis um Gesetzgebungsvorhaben, in der ersten kritischen Phase bis 1953 auch um die Westverträge, und dabei spielte sich das Miteinander und Gegeneinander im institutionellen Dreieck Bundesregierung, Koalitionsfraktionen und Bundesrat ab. Regierungstechnik und Einflußkanäle waren also in dieser Hinsicht durch die Verfassungsordnung festgelegt.

<sup>38)</sup> Vgl. Adenauer: „Es mußte alles neu gemacht werden“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1950–1953, bearbeitet von Gerhard Buchstab, Stuttgart 1986.

Bei den Koalitionsbildungen in den Ländern<sup>39)</sup> mußte sich der Kanzler weitgehend aufs gute oder drohende Zureden beschränken, ohne über sicher wirksame Mittel zu verfügen, widerstrebende Landesverbände zur Raison zu bringen. Zwar bemühte er sich ebenso um Gleichschaltung der Koalitionspolitik im Bund und in den Ländern wie zwei Jahrzehnte nach ihm die Kanzler der sozial-liberalen Koalition. Aber die politische Polarisierung, die auf der Bonner Bühne das Verhältnis zwischen Adenauer und der sozialdemokratischen Opposition kennzeichnete, setzte sich in den Ländern nicht fort. Immerhin gelang es Adenauer Zug um Zug, in den Schlüsselländern Koalitionen nach seinem Willen zustandebringen zu helfen. Im Sommer 1950 machte endlich die verhaßte CDU-SPD-Zentrum-Regierung unter Karl Arnold einer Regierung aus CDU und Zentrum Platz<sup>40)</sup>. Im gleichen Jahr wurde die SPD-Regierung in Schleswig-Holstein abgelöst. 1953 gelang es schließlich, in Baden-Württemberg mit Gebhard Müller einen CDU-Ministerpräsidenten zu installieren, wenn auch um den Preis einer Hereinnahme der SPD in die Koalition. Desgleichen vollzog sich 1955 endlich der Machtwechsel in Niedersachsen.

Adenauer war also bei seinen Versuchen der Gleichschaltung durchaus erfolgreich, doch immer nur dann, wenn seine eigenen Intentionen mit den Möglichkeiten und Absichten der CDU in den Ländern zur Deckung kamen.

Daß auf seiten der CDU-Landesfürsten kein Übermaß an Disziplin gegenüber dem Parteivorsitzenden und Kanzler herrschte, mußte dieser Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre anlässlich des Rundfunkstreits erleben. Zu Recht war Adenauer davon überzeugt, daß das Fernsehen künftig eine Schlüsselrolle spielen würde, und wollte seiner Regierung deshalb ein Machtinstrument einrichten. Aber die Länderinteressen waren stärker, da und dort auch der gesunde Menschenverstand einzelner CDU-Politiker, die voraussahen, daß ein Bundesfernsehen ja auch einmal in die Hand des politischen Gegners fallen könnte. So lief Adenauer auf. Die Stenographischen Protokolle des CDU-Bundesvorstandes, in denen diese Auseinandersetzungen teilweise ihren Niederschlag gefunden haben, sind traurige Dokumente der Ohnmacht eines Kanzlers, dessen Machtwille sich an den Strukturen des Bundesstaates und einer föderalistisch organisierten Kanzlerpartei wundreibt. Auch die gerissenste Regierungstechnik hat dort ihre Grenzen, wo Verfassung oder Parteioorganisation dem Gestalt-

ungswillen des Mannes an der Spitze Schranken auferlegen.

Vom Problem Bayern ist der erste Bundeskanzler der CDU ziemlich verschont geblieben, auch deshalb, weil die CSU nach Gründung der Bundesrepublik fast ein Jahrzehnt brauchte, bis sie sich bei den Landtagswahlen im Herbst 1958 endlich als dominierende politische Kraft etablierte. Die Bonner CSU-Landesgruppe fügte sich in die Unionsfraktion ein. Erst 1961 gelang es Franz Josef Strauß, den CSU-Vorsitz zu erringen und sich damit für seine Bonner Ambitionen den festen Rückhalt einer eigenen Landespartei zu verschaffen. Das erschwerte Adenauer zwar die Kontrolle über seinen mächtigen Verteidigungsminister, ohne aber zu den aus jüngerer Vergangenheit bekannten Herausforderungen der Autorität des Kanzlers zu führen.

Von Anfang bis zum Ende der Ära Adenauer am wichtigsten war die CDU/CSU-Fraktion. Letztlich hat sich Adenauer mit seinem Konzept einer bürgerlichen Koalition durchgesetzt, weil er dabei die CDU-Fraktion hinter sich hatte<sup>41)</sup>. Seine Macht war zu Ende, als die Koalition im Frühjahr 1963 von ihm abfiel.

Anders als bei den kleinen Koalitionsparteien war es im Fall der Unionsfraktion nicht möglich, alle Fraktions-Granden durch Hereinnahme ins Kabinett zu befriedigen und sich dort abarbeiten zu lassen. Manche Schwierigkeiten, die Adenauer zwischen 1951 und 1954 mit dem Fraktionsvorsitzenden von Brentano hatte, resultierten auch daraus, daß er sich — nach dessen Meinung viel zu lange — weigerte, ihm den Weg ins Auswärtige Amt freizugeben. Die besonders Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre heftigen Zusammenstöße mit Gerstenmaier gingen auf vergleichbare Frustrationen zurück. Auch die von Kiesinger und Gerstenmaier im Jahr 1958 mit einiger Entschiedenheit betriebenen Versuche, die außenpolitischen Gräben zur Opposition zu überbrücken, brachten neben anderem auch den bekannten Sachverhalt zum Ausdruck, daß Spitzenparlamentarier, deren Schaffenskraft nicht in der Regierung ein Betätigungsfeld findet, der Regierung im Parlament Schwierigkeiten zu machen pflegen.

Immerhin war Adenauer klug genug, einige der stärksten Talente aus der eigenen Fraktion rechtzeitig in die Regierung hereinzunehmen. Und wo das nicht möglich war, wurden sie gelegentlich in Son-

<sup>39)</sup> Eine zusammenfassende Darstellung von Adenauers Koalitionspolitik in bezug auf die CDU-Landesverbände und die CSU steht noch aus.

<sup>40)</sup> Diese Vorgänge werden von Detlev Hüwel ausführlich dargestellt: Karl Arnold. Eine politische Biographie, Düsseldorf 1980, S. 224—235.

<sup>41)</sup> Dank gründlicher Recherche ist bis heute unübertroffen Jürgen Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im 2. und 3. Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln 1964.



dermissionen beschäftigt, wie etwa seit Anfang der sechziger Jahre Kurt Birrenbach<sup>42)</sup>.

Bekanntlich war Heinrich Krone im Verhältnis Adenauer—Fraktion ein gutes Jahrzehnt lang die Schlüsselfigur. Als Stellvertreter von Brentanos, der wegen seiner europapolitischen Prä-Okkupationen oft länger von Bonn abwesend war, hat er schon vor 1955 die Fraktion weitgehend geleitet. Danach wurde er für Adenauer schlechthin unentbehrlich. Für den Kanzler war Krone der denkbar ideale Partner: ein gewaltiger Arbeiter, weltanschaulich unerschütterlich, charakterfest bis zur Selbstverleugnung, auch ein Mann, der seine Grenzen kennt und von dem nicht zu befürchten ist, daß er den Dolch im Gewand trägt. Zugleich war er ein Bewunderer Adenauers, dem er, wenn es zum Konflikt zwischen Fraktion und Kanzler kam — wie im Frühjahr 1959 — schließlich doch nachzugeben pflegte.

Aus der Sicht Adenauers war es unschätzbar, daß Krone sowohl zu Globke wie zu von Brentano, mit

dem ihn die langjährige Zusammenarbeit in der Fraktionsführung verband, ein menschlich und sachlich ausgezeichnetes Verhältnis hatte. So konnte manches, was zwischen dem Außenminister und dem Kanzler nicht oder schlecht lief, in dem Dreieck Krone, von Brentano, Globke gekittet werden.

Wie seit dem Präsidentschaftstheater von 1959 bundesweit bekannt war<sup>43)</sup>, gingen die Auffassungen der Fraktionsmehrheit und Adenauers in der Nachfolgefrage auseinander, und schließlich hat sich ja die Fraktion auch brutal durchgesetzt. Doch daß trotz dieses Differenzpunktes, dem sich seit Beginn der sechziger Jahre noch andere hinzugesellten, der Kanzler im großen und ganzen doch auf die Fraktion bauen konnte, war weitgehend das Werk Krones. Er hat in der zweiten Halbzeit der Ära Adenauer eine ähnliche Rolle gespielt wie Herbert Wehner in den Jahren der Kanzlerschaft Helmut Schmidts.

#### IV. Ausgrenzung der Opposition

Mehr als jeder Kanzler nach ihm hat sich Adenauer gegen die Opposition behauptet, indem er sie angegriffen, durch unablässige Angriffe zermürbt und damit auch politisch isoliert hat. An der Polarisierung<sup>44)</sup> in den Jahren 1949 bis 1952 hatten Adenauer und Schumacher gleichermaßen Anteil. Nur während einiger Monate Anfang 1951, als Adenauer befürchtete, die Wiederbewaffnung nicht ohne Unterstützung der SPD durchziehen zu können, hat die Konfrontation einem etwas mehr dialogischen Verhältnis Platz gemacht. Aber das war nicht von Dauer.

Die SPD-Führung nach Schumacher hätte die Konfrontation gerne abgebaut. Aber Adenauer war dazu nicht bereit, und dies mit dem denkbar besten Gewissen. Nach Ausweis aller Zeugnisse, die seit-

her bekannt geworden sind, war er fest davon überzeugt, daß die SPD teils absichtlich — wie der lange Zeit von ihm zutiefst beargwöhnte Herbert Wehner —, teils aus Dummheit das außenpolitische Spiel der Russen mitmache. So war seine vielfach demagogische, vielfach auch verletzende Konfrontationspolitik einerseits Ausfluß eines Kalküls, das sich bewährt hat, andererseits aber doch auch seiner Sorgen um die Außenpolitik.

In den Anfängen hatte die Polarisierung natürlich auch das Ziel, die Gräben so tief zu ziehen, daß die in den eigenen Reihen bis 1953 nie ganz verstummenden Befürworter einer Großen Koalition ihrerseits isoliert blieben. Später hat Adenauer bei seiner aggressiven Ridikülisierung und Delegitimierung der sozialdemokratischen Außenpolitik wohl vor allem die Wählerschaft im Auge gehabt.

Die Polarisierungspolitik hatte auch ihre außenpolitische Pointe. Anfänglich beobachtete Adenauer auf seiten der Alliierten Hohen Kommissare nämlich durchaus Versuche, auf ein Zusammengehen mit den Sozialdemokraten hinzuwirken. Später hat Adenauer die Vorschläge der SPD mit Blick auf das westliche Ausland für so verheerend gehalten, daß er gar nicht genug tun konnte, sich davon abzusetzen. Auch dabei spielte kaltes Kalkül eine Rolle. Je unzuverlässiger und törichter er nach außen hin die Opposition porträtierte, umso sicherer konnte er hoffen, bei seinem Ringen um Wählermehrheiten auch von den Regierungen und von der Öffentlichkeit der westlichen Demokratien unterstützt zu werden.

Gewiß sind auch die Kanzler der sozial-liberalen Koalition mit ihrer Opposition nicht zimperlich um-

<sup>42)</sup> Vgl. dazu Kurt Birrenbachs eigenen Bericht: Meine Sondermissionen. Rückschau auf zwei Jahrzehnte bundesdeutscher Außenpolitik, Düsseldorf—Wien 1984, S. 11—75.

<sup>43)</sup> Vgl. dazu jetzt Daniel Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987, S. 294—366. Die älteren Darstellungen von Wolfgang Wagner (Die Bundespräsidentenwahl 1959, Mainz 1972) sowie von Klaus Gotto (Adenauer, die CDU und die Wahl des Bundespräsidenten 1959, in: Konrad-Adenauer-Stiftung [Hrsg.], Adenauer — Ziele und Wege. Drei Beispiele, Mainz 1972, S. 97—144) werden von Koerfer bestätigt.

<sup>44)</sup> Auch dazu liegen frühe, aufschlußreiche politikwissenschaftliche Arbeiten vor, besonders Wolfgang Kralewski und Karl-Heinz Neunreither, Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag, 1949—1953, Opladen 1963. Das Thema wird auch von Kurt Klotzbach (Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965, Berlin 1982) differenziert behandelt. Kontinuität und Wandel in Adenauers Einstellung zur SPD ist bisher noch nie im Zusammenhang untersucht worden.

gesprungen. Vor allem Helmut Schmidt ist, darin Adenauer durchaus ähnlich, ein Meister rhetorisch vernichtender Ausgrenzungspolitik gewesen. Aber in diesem Punkt ist und bleibt Adenauers Regierungstechnik doch unübertroffen. Er hat 13 Jahre hindurch seine eigene Machtbasis legitimiert, indem er die Opposition de-legitimiert hat<sup>45</sup>). Die Einbeziehung der SPD in seine Bemühungen um eine Regierungsbildung im Herbst 1962 war somit das beste Indiz dafür, daß sich die Ära Adenauer, die im Verhältnis zur Opposition weiterhin eine Ära giftiger Konfrontation war, selbst überlebt

hatte — überlebt vor allem deshalb, weil die Sozialdemokraten mit dem Godesberger Programm und der Wehner-Rede vom 30. Juni 1960 ganz offensichtlich auf den Regierungskurs eingeschwenkt waren, wenngleich mit Vorbehalten und Hintergedanken.

In bezug auf Adenauers Regierungstechnik jedenfalls kann die Bedeutung seiner Konfrontationspolitik gegenüber der SPD gar nicht überschätzt werden.

## V. Außenpolitik

Die zentrale Rolle heutiger Regierungschefs beim Management außenpolitischer Interdependenz gehört zu den allbekanntesten Phänomenen modernen Regierens. Dies ist eine globale Entwicklung, ganz und gar nicht beschränkt auf die Bundesrepublik oder auch nur auf Präsidialsysteme<sup>46</sup>). Selbst in Vielparteiensystemen mit öfter wechselnden Regierungen profitiert der jeweilige Regierungschef von den Konferenz- und Konsultationsspektakeln zeitgenössischer Gipfeldiplomatie und einer immer dichter werdenden Besuchsdiplomatie. Viele Faktoren haben daran Anteil, in erster Linie die erleichterten Reisebedingungen des Jet-Zeitalters. Daß jeder Regierungschef die neuen Gegebenheiten nutzt, sich als Außenpolitiker in Szene zu setzen, versteht sich von selbst.

So gesehen war die Kanzlerdemokratie Adenauers kein Sonderfall. Die Regierungszeit Adenauers, auf dessen außenpolitische Künste dank der verstärkten Sichtbarkeit des Regierungschefs im Zeichen der Gipfel- und Besuchsdiplomatie soviel strahlendes Licht gefallen ist, markierte aber für die breite Öffentlichkeit deutlich den Anfang dieser Entwicklung. Und da Adenauer im Auftreten wie als Verhandler bei solchen Gelegenheiten gute Figur machte, hat dies sein Prestige sichtbar gehoben. Daß Bundeskanzler ihre kürzeren oder längeren Reisen in ausländische Kapitalen nur im Gefolge großer Rudel von Journalisten absolvieren, ist seit Adenauers ersten Auftritten in Rom, London, Paris und Washington selbstverständlich.

In einem Jahrzehnt, als die Westdeutschen aus dem Zustand internationaler Ächtung und Bedeutungslosigkeit wieder voll Staunen über das eigene Glück hervorkamen, haben sie sich gern mit diesem eindrucksvollen Repräsentanten identifiziert. Daher ist es kein Wunder, daß in erster Linie der Außen-

politiker Adenauer ins Bewußtsein trat und im Bewußtsein verblieben ist.

Wenn Adenauer von Anfang an als Außenpolitiker die Szene beherrscht hat, so allerdings noch aus einem weiteren Grund, der unmittelbar mit dem Besatzungsstatus der Bundesrepublik zu tun hatte. Bis zur Erlangung der Souveränität im Mai 1955 hat er erst nur in seiner Eigenschaft als Bundeskanzler, dann als Bundeskanzler und Außenminister alle Fäden der Außenpolitik in der Hand gehalten. Sein diesbezüglicher Informationsvorsprung war vom Kabinett nicht aufzuholen und vom Bundestag schon gar nicht<sup>47</sup>). Gewiß hat er das Kabinett und den Auswärtigen Ausschuß regelmäßig informiert oder informieren lassen; gewiß führte dann, wenn die Verträge kabinettstreu und schließlich ratifikationsbedürftig waren, an einer detaillierten und kontroversen Diskussion kein Weg vorbei. Dennoch eröffnete diese Sonderbedingung einzigartige Durchsetzungschancen, allerdings auch — was oft vergessen wird — genauso große persönliche Risiken im Fall eines außenpolitischen Scheiterns.

Dies alles haben die Zeitgenossen schon genau erkannt. Stichwort: Arkanpolitik als Zentralelement des Regierens in der Kanzlerdemokratie. Arnulf Baring war dann der erste Wissenschaftler, der dies in seiner bedeutenden Darstellung der außenpolitischen Dimension Adenauerscher Kanzlerdemokratie in den Jahren 1949 bis 1954 detailliert beschrieben hat.

Weniger bekannt — in unserem Zusammenhang aber erwähnenswert — ist, wie Adenauer sich vor der Ernennung von Brentanos zum Bundesaußenminister im Juni 1955 alle wesentlichen Prärogativen vorbehalten hat. Per eingeschriebenem Brief hat er diesem vor der Ernennung mitgeteilt, daß er sich selbst, gestützt auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers, bis auf weiteres die Führung der europäischen Angelegenheiten, der Angelegenheiten

<sup>45</sup>) Vgl. etwa die Fallstudie von Konrad Reppen, *Finis Germaniae: Untergang Deutschlands durch einen SPD-Wahlsieg 1957?*, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Anm. 29), S. 294 bis 315.

<sup>46</sup>) Vgl. dazu die von Richard Rose und Ezra N. Suleiman herausgegebenen Studien: *Presidents and Prime Ministers*. Washington 1980. Sie zeigen die Tendenz zu genereller Stärkung der Position der Regierungschefs, ganz unabhängig von der Regierungsforn.

<sup>47</sup>) Das ist die große These Arnulf Barings in bezug auf die Westverträge (vgl. Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur europäischen Verteidigungsgemeinschaft. München-Wien 1969). Der Verf. war ursprünglich leicht skeptisch, hat sich aber inzwischen überzeugt, daß Baring recht hatte.

der USA und der Sowjetunion sowie die Konferenzangelegenheiten im Binnenverhältnis in der Weise vorbehalte, daß er über alles informiert werde und daß von Brentano seine Schritte rechtzeitig mit ihm abstimme. Nicht genug damit, unterrichtete er auch den Bundespräsidenten gewissermaßen als eine Art höchsten Staatsnotar über diese Richtlinie und erbat dessen Zustimmung, die von Heuss zusammen mit einigen guten Ratschlägen erteilt wurde.

Wie unbarmherzig und wachsam Adenauer in der Folge das von ihm qua Richtlinienkompetenz beanspruchte Informations- und Zustimmungsrecht wahrgenommen hat, kann jeder Leser des eindrucksvollen Briefwechsels Adenauer — von Brentano studieren, den Arnulf Baring ediert hat. Der Hagelschauer von Vorwürfen, Verdächtigungen und Zurechtweisungen, der auf den neuen Außenminister herabprasselte, kaum daß er seine ersten außenpolitischen Gehversuche unternommen hatte, ist nur vor dem Hintergrund dieser Kanzlerprärogative voll verständlich.

Bis zum Amtsantritt Gerhard Schröders hat somit Adenauer die Außenpolitik faktisch zu seinem Reservat gemacht. Dies war möglich, weil von Brentano ein gehorsamer Mann war und auch vom Naturerhellung her nicht dazu neigte, Konflikte mit dem Kanzler auf die Spitze zu treiben. Die Zurückhaltung mag längere Zeit auch in der Erwartung begründet gewesen sein, auf diese Weise den eigenen Weg ins Bundeskanzleramt nicht zu verbauen. Adenauer, dem von Brentanos Treue ihm gegenüber sehr gelegen kam, wertete dessen Nachgiebigkeit allerdings als Zeichen schädlicher Weichheit und zog daraus den Schluß, daß sich der Außenminister nicht als sein Nachfolger eigne.

Jedenfalls ist dieses besondere und — wie die Zukunft zeigte — bislang durchaus einzigartige Verhältnis von Bundeskanzler und Außenminister in den Jahren 1955 bis 1961 ein Hauptmerkmal Adenauerscher Kanzlerdemokratie gewesen. Der unbedingt loyale, letztlich zum Nachgeben bereite Außenminister war gewissermaßen ein Zentralelement seiner autoritativen Regierungstechnik.

Auch in dieser Hinsicht stellt das Jahr 1961 eine Zäsur dar. Gerhard Schröder, darin dem Kanzler selbst durchaus ähnlich, erwies sich ungeachtet der auch bei ihm ausgeprägten Kabinettsdisziplin und einer Bewunderung für Adenauer, der er häufig Ausdruck gab, doch als kühler, durchweg eigenwilliger Amtschef, der die Prärogativen des eigenen Amtes ebenso unnachgiebig wahrte wie Adenauer die des Bundeskanzlers. So ergab sich auf verschiedenen Problemfeldern eine Art Parallel- und Konkurrenzdiplomatie — am spektakulärsten im Hinblick auf die Tätigkeit Botschafter Krolls in Moskau, der vom Auswärtigen Amt und vom Bundeskanzler unterschiedliche Direktiven erhielt.

Die zuvor so gut geölt erscheinende Regierungsmaschinerie begann nun hörbar zu knirschen. Wir wissen aber inzwischen, wie Adenauer schon Jahre zuvor von unablässigem Verdruß darüber geplagt wurde, daß ihm das Auswärtige Amt entgleite. Viele Diplomaten meinten, er habe überhaupt nie ein inneres Verhältnis zum Auswärtigen Amt gehabt, sondern darin zumeist nur einen Störfaktor seiner Absichten gesehen, alle wesentlichen Hebel der außenpolitischen Entscheidungsmaschinerie im Bundeskanzleramt zu installieren.

## VI. Von der Kanzlerdemokratie zur Koalitionsdemokratie

Wir schließen diesen sowohl gerafften wie unvollständigen Überblick mit einer Überlegung zum Phasenablauf der Adenauerschen Kanzlerdemokratie. Wenn unter „Kanzlerdemokratie“ ein Zustand der Machtverteilung zwischen den Institutionen verstanden werden soll, bei dem die Gewichte ganz eindeutig im Bundeskanzleramt liegen, so wird man die Jahre 1949 bis 1961 als Kanzlerdemokratie im Wortsinn verstehen müssen.

Zwischen 1961 und 1963 kündigt sich bereits jener Gleichgewichtszustand an, der nicht allein für die Regierungen Erhard und Kiesinger, sondern auch für deren Nachfolger charakteristisch ist. Auch die Flügel des anscheinend so starken Kanzlers Schmidt waren ja doch ziemlich gestutzt. Er mußte nicht nur auf den selbstbewußten Koalitionspartner FDP Rücksicht nehmen, so daß schon viele Zeitgenossen von der Regierung Schmidt/Genscher sprachen, sondern er hatte zu allem hin noch zwischen 1976 und 1982 mit einer Unionsmehrheit im Bundesrat zu leben, zeitweilig sorgsam austariert durch die

Regierung des Saarlands mit der dortigen Schlüsselrolle der FDP.

Sucht man nach einem Stichwort zur Bezeichnung der Regierung Adenauers in den Jahren 1961 bis 1963, so erscheint der Terminus „Koalitionsdemokratie“ angebrachter als der Terminus „Kanzlerdemokratie“. Und als Koalitionsdemokratie ist es dann weitergegangen! Die eigentlichen Jahre der Kanzlerdemokratie — 1949 bis 1961 — weisen eine deutliche Zäsur auf: das Jahr 1953. Zwar ist das vom Grundgesetz vorgesehene Gleichgewicht zwischen den Institutionen aus den hier geschilderten Gründen schon zur Zeit des ersten Kabinetts Adenauer zugunsten des Kanzlers verschoben. Aber das Wahlergebnis vom 6. September 1953 und dann nochmals das vom 15. September 1957 machte ihn, wenn auch nicht allmächtig, so doch sehr, sehr mächtig. Die Periode von 1953 bis 1961 muß somit als voll ausgereifte Kanzlerdemokratie verstanden werden. In bezug auf diese Jahre macht der Terminus Sinn. Vielleicht täte die Politische Wissenschaft aber gut daran, ihn auch auf diese Phase zu beschränken.

# Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger

## I. Varianten der Kanzlerdemokratie

Der Begriff der „Kanzlerdemokratie“ ist zu Beginn der Ära Adenauer aufgekommen und durch sie geprägt<sup>1)</sup>. Zunächst wurde er überwiegend kritisch verstanden: als ein aus deutschen obrigkeitstaatlichen Traditionen resultierendes „spezifisches System“, „das sich deutlich von anderen westlichen Demokratien unterscheidet“<sup>2)</sup>. Zumal die in den fünfziger Jahren befürchtete „Atrophie der demokratischen Institutionen“<sup>3)</sup> in der Bundesrepublik nicht eingetreten ist — diese sich vielmehr zu einer „normalen“ westlichen Demokratie (mit spezifischen Stärken und Schwächen wie die anderen auch) entwickelt hat —, ist die Sicht der Kanzlerdemokratie inzwischen freundlicher geworden, gilt sie geradezu als erstrebenswerte Ausprägung parlamentarischer Regierungsweise, der nur leider der amtierende Kanzler nicht gerecht zu werden vermöge<sup>4)</sup>.

Wolfgang Jäger hat neuerdings gar die Frage aufgeworfen, ob sich nicht seit der Ära Adenauer „unabhängig von der jeweiligen Persönlichkeit des Amtsinhabers . . . die Bedingungen der politischen Führung geändert“ haben<sup>5)</sup>. Darauf wird in diesem Beitrag einzugehen sein, wobei die Erörterung auf die Alternative hinausläuft, ob die „Kanzlerdemokratie“ als spezifisches Merkmal der Ära Adenauer oder als genereller Strukturaspekt des

Regierungssystems der Bundesrepublik zu gelten hat<sup>6)</sup>.

Ich möchte mich nun der Frage zuwenden, ob und in welcher Weise die Kanzlerdemokratie auch in den 25 Jahren nach dem Ausscheiden Adenauers als Kanzler — also zwischen 1963 und heute — Bestand hatte. Dabei werde ich so vorgehen, daß ich zunächst (I.) die *Kanzlerschaft der fünf Nachfolger Adenauers porträtiere*, wobei die Persönlichkeit der Bundeskanzler sowie Besonderheiten ihrer Regierungszeit im Vordergrund stehen sollen. Danach werde ich (II.) auf Fragen der *Regierungstechnik* eingehen und mich schließlich (III.) mit generellen *Entwicklungstendenzen und Problemen des Regierungssystems* beschäftigen.

Die beiden Nachfolger Adenauers, Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, waren nur recht kurze Zeit — jeweils etwa drei Jahre — im Amt; schon deshalb und auch aus anderen Gründen ist nicht zu erwarten, daß sie der Kanzlerdemokratie eine bestimmte Form zu geben vermochten.

Erhard hielt kaum jemand für einen geeigneten Bundeskanzler im regierungstechnischen Sinne. Johannes Gross prägte seinerzeit die darauf gemünzte Formulierung, Erhards Kanzleramtschef und enger Berater Ludger Westrick sei der „Premierminister

<sup>1)</sup> Vgl. Peter Haungs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik, 33 (1986), S. 45 f.; der vorliegende Beitrag stützt sich u. a. auf diesen Text, ferner auf ein Referat des Verf. für das 5. Passauer Symposium zum Parlamentarismus im Oktober 1988 in der Universität Passau zum Thema: „Politische Führung in Wettbewerb zwischen Parlament und Regierung“.

<sup>2)</sup> Karl Dietrich Bracher, Die Kanzlerdemokratie — Antwort auf das deutsche Staatsproblem?, in: ders., Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München 1976, S. 119 f., oder, wie Fritz René Allemann in seinem Buch „Bonn ist nicht Weimar“, Köln 1956, S. 338, formulierte: Adenauer habe „die Demokratie westlichen Typs mit deutsch-historischer Substanz verdünnt und denaturiert“.

<sup>3)</sup> F. R. Allemann (Anm. 2), S. 347.

<sup>4)</sup> Vgl. in diesem Sinne etwa Gunter Hofmann, „Helmut Kohl ist und bleibt Kanzler“. Bonns Sommer des Mißvergnügens: Seine Gefolgschaft seufzt über den Regierungschef, in: Die Zeit, Nr. 34 vom 17. August 1984, S. 3.

<sup>5)</sup> Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, 25 (1988), S. 16.

<sup>6)</sup> In der Literatur sind beide Sichtweisen anzutreffen: Während Jost Küpper (Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstiles in der Ära Adenauer, Frankfurt 1985), der zwischen Genese (1945—1953), „Hoch“-Zeit (1953—1959) und Ende (1959—1963) von Adenauers Kanzlerdemokratie differenziert, die Frage offen läßt, ist nach Ansicht von Anselm Doering-Manteuffel (Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949—1963, Darmstadt 1983, S. 24 f.) das Etikett „Kanzlerdemokratie“ für das politische System und die politische Mentalität in der Bundesrepublik „auf die Ära Adenauer beschränkt“ geblieben, und auch Hans-Peter Schwarz (vgl. seinen Beitrag in diesem Heft) hält diese ebenso wie neuerdings Karl Dietrich Bracher (Die Bewährung der Zweiten Republik. Einleitender Essay zu Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963—1969, Stuttgart-Wiesbaden 1984, S. 13) für eine „Ausnahmeform der fünfziger Jahre“; dieser Richtung ist auch Jäger (1988) zuzurechnen, während Bracher in der erwähnten älteren Studie (1976), Haungs (1986) und neuerdings Karlheinz Niclaß (Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988) „Kanzlerdemokratie“ als generelles Merkmal des Regierungssystems in der Bundesrepublik interpretieren.

des Kanzlers“ gewesen<sup>7)</sup>. Solange Erhard jedoch als „Wahllokomotive“ Erfolg hatte — das war insbesondere bei der Bundestagswahl von 1965 der Fall — konnte er seine sonstigen Schwächen kompensieren. Wie indessen der rapide Ansehensverlust nach dieser Wahl zeigte — eine ähnliche Entwicklung trat nach der Bundestagswahl von 1972 ein<sup>8)</sup> —, war diese Basis nur für sehr begrenzte Zeit tragfähig.

Erhards Intentionen und die Regierungspraxis des durch den erbitterten „Kampf ums Kanzleramt“<sup>9)</sup> Zermürbten klappten in vieler Hinsicht auseinander. Vor dem Hintergrund des strengen Kabinettsregiments Adenauers wurde in der Öffentlichkeit wohlwollend aufgenommen, daß Erhard dort mehr Kollegialität in Aussicht stellte; doch wurde daraus kein praktikabler Regierungsstil. Erhard verstand sich als „Volkskanzler“ — eine Selbstverständlichkeit in dem Sinne, daß jeder Bundeskanzler Anhänger über seine Partei hinaus zu gewinnen sucht und auch tatsächlich gewonnen hat. Die Basis in der eigenen Partei wird deshalb freilich nicht unwichtiger — dafür ging Erhard jedoch das Verständnis ab. In der Tat scheint eine „zwiespältige Einstellung zur Politik“ sein Handeln bestimmt zu haben: „der Mitteilungs- und Wirkungswille des zur Missionierung der Allgemeinheit Entschlossenen einerseits, die Verständnislosigkeit für politische Tatsachen andererseits“, wie es Günter Gaus 1965 formulierte<sup>10)</sup>. Erhard dachte in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kategorien, während er der traditionellen Machtpolitik fremd gegenüberstand, ja eine „gewisse Verachtung der Politik schlechthin“<sup>11)</sup> an den Tag legte.

Erhard hatte als einziger Bundeskanzler kein Verhältnis zu seiner Partei, wie er überhaupt „kein Verhältnis zur existierenden Parteiendemokratie“<sup>12)</sup> hatte. So strebte er zunächst den Parteivorsitz, der von Adenauer auch nach seinem Rücktritt als Bundeskanzler beibehalten wurde, gar nicht an, übernahm ihn aber schließlich doch noch — wenige Monate vor dem Ende seiner Kanzlerschaft. Erhards Anti-Parteien- und Anti-Verbände-Affekt

trug im übrigen durchaus zu seiner Volkstümlichkeit bei; Der Fachmann mit überparteilicher Attitüde findet nicht nur in Deutschland Anklang, wie das Beispiel Raymond Barres zeigt<sup>13)</sup>. Da Erhard zunächst eine geradezu enthusiastische Presse hatte — wohl nicht zuletzt eine Reaktion auf das gespannte Verhältnis seines Vorgängers den Medien gegenüber —, hätte vielleicht schon die Möglichkeit bestanden, sich durch das Fernsehen über Parteien und Interessenverbände hinweg direkt an das Volk zu wenden, wie dies General de Gaulle — unter freilich wesentlich anderen Voraussetzungen — in Frankreich praktizierte. Die damalige Konvergenz von SPD und CDU/CSU hätte eine solche Personalisierung noch begünstigt. Erhard hat von dieser Möglichkeit aber nicht ernsthaft Gebrauch gemacht, hat sie wohl nicht einmal als Versuchung empfunden.

Kurt Georg Kiesinger „hat sein Amt mit der Ausstrahlungskraft seiner überragenden Persönlichkeit ausgefüllt“<sup>14)</sup>. Angesichts der Kräfteverhältnisse in der Großen Koalition, diesem Regierungsbündnis zweier annähernd gleich starker Parteien, blieb ihm freilich kein großer Spielraum; er hatte im wesentlichen eine *Koordinierungsaufgabe* wahrzunehmen, was er mit Geduld, Geschick und Eleganz tat. Neben dem Kabinett bestanden zwei *Nebenregierungen*: der „Kreßbronner Kreis“ und vor allem die eng kooperierenden und gut harmonierenden beiden Fraktionsvorsitzenden, Rainer Barzel und Helmut Schmidt<sup>15)</sup>. Es fiel den Unionsparteien schwer, sich auf die veränderte Situation einzustellen, daß sie zwar — ihrem Selbstverständnis entsprechend — weiterhin den Kanzler stellten, daß dieser aber als Kanzler einer Großen Koalition kaum als Parteiführer hervortreten konnte, sondern deren „Wortführer“<sup>16)</sup> sein mußte. Da die Koalition wichtige Probleme, deren Lösung auf ihrem Programm stand, erfolgreich bewältigte, kann Kiesinger durchaus als erfolgreicher Bundeskanzler gelten, dessen „Bonus“ seiner Partei bei der Bundestagswahl 1969 zugute kam<sup>17)</sup>.

7) Johannes Gross, Erhards Regentschaft. Die zweite Kanzlerdemokratie, in: Der Monat, 16 (1964), S. 9.

8) K. Niclaß (Anm. 6, S. 112 f.) verweist zur Erklärung von Brandts plötzlichem Machtverlust auch auf die „Eigendynamik des journalistisch-literarischen Bereichs“, der sich unvermittelt gegen einen bis dahin unterstützten Politiker wandte.

9) Vgl. Daniel Koerfer, Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987.

10) Günter Gaus, Bonn ohne Regierung? Kanzlerregiment und Opposition. Bericht, Analyse, Kritik, München 1965, S. 30.

11) Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963—1969, Stuttgart-Wiesbaden 1984, S. 38.

12) Ebd., S. 239.

13) Vgl. auch Hans-Peter Schwarz, Die Bedeutung der Persönlichkeit in der Entwicklung der Bundesrepublik, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Personen und Institutionen in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Symposium aus Anlaß des 80. Geburtstages von Theodor Eschenburg, Kehl 1985, S. 13.

14) Dieter Oberndörfer, Die Große Koalition 1966—1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers, Stuttgart 1979, S. 328.

15) Vgl. Heribert Knorr, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition, Meisenheim am Glan 1975, bes. S. 229 ff.

16) So Kiesinger selbst am 23. Mai 1967 auf dem CDU-Parteitag in Braunschweig, zit. nach D. Oberndörfer (Anm. 14), S. 64.

17) Für Kiesinger als Bundeskanzler sprachen sich unmittelbar vor der Wahl 54 Prozent der Befragten aus (44 Prozent

Die sozial-liberale Koalition regierte etwa ebenso lange wie Adenauers „bürgerliche Koalition“; allerdings amtierten während dieser Zeit zwei Bundeskanzler: Willy Brandt fünf Jahre und Helmut Schmidt acht Jahre. Während es den Unionsparteien schwer fiel, sich mit der ungewohnten Oppositionsrolle abzufinden, hatte die SPD keine Schwierigkeiten, sich zum ersten Mal mit der Rolle der Hauptregierungspartei zu identifizieren. Obwohl beträchtliche Teile der APO nach 1969 zur SPD stießen, ergaben sich daraus in der sozial-liberalen Aufbruchstimmung zunächst keine Probleme für die Funktionswahrnehmung einer Regierungspartei. Willy Brandt wurde von seiner Partei ähnlich vorbehaltlos unterstützt wie Adenauer durch CDU und CSU in den fünfziger Jahren, wenn es ihm auch bereits 1973 nicht mehr gelang, „die Jungsozialisten zur Rücksicht auf seine Person und Regierung zu bewegen“<sup>18)</sup>. Außerdem hielten viele Intellektuelle Brandt wie keinem seiner Vorgänger und Nachfolger die „Versöhnung“ von Geist und Macht und vor allem auch von Macht und Moral zugute. Die Verleihung des Friedensnobelpreises trug noch dazu bei, daß Brandt im Wahlkampf 1972 in der Tat „von seinen Anhängern geradezu als Heiliger verehrt wurde“, wie Wolfgang Jäger formuliert hat<sup>19)</sup>.

In die Startphase der sozial-liberalen Koalition fiel auch ein beträchtlicher Ausbau der Planungs Kapazität im Bundeskanzleramt. Diese Aktivitäten hatten aber letztlich kaum einen Effekt<sup>20)</sup>; sie scheiterten vor allem an der Beharrungskraft der Ressorts — zu denjenigen, die sich Ehmkes Dynamik widersetzen, gehörte insbesondere der damalige Bundesminister Schmidt — und an mangelnder politischer Unterstützung durch Brandt selbst, der zunächst durch die Außenpolitik absorbiert war, aber

---

für die CDU/CSU), für Brandt dagegen nur 32 Prozent (46 Prozent für die SPD); bei der Wahl selbst erreichte die CDU/CSU dann 46,1 Prozent und die SPD 42,7 Prozent (Zahlen nach Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann [Hrsg.], Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968—1973, Band V, Allensbach-Bonn 1974, S. 264).

<sup>18)</sup> Arnulf Baring, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 594.

<sup>19)</sup> W. Jäger (Anm. 5), S. 24; nach A. Baring (Anm. 18, S. 600), kannte Brandt „seine Ausstrahlung, sein Charisma, das Magnetfeld, die Stimmung, die um ihn herrschte, wenn er auftrat. Brandt wußte sehr wohl von seiner geheimnisvollen Begabung, die er mit Charles de Gaulle, John F. Kennedy und Johannes XXIII. teilte und um die ihn Helmut Schmidt sehr beneidete: anderen Menschen das Gefühl, ja die Überzeugung zu geben, daß sie alle gemeinsam großen Idealen dienten.“

<sup>20)</sup> So auch Willy Brandt (Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960 bis 1975, München 1976, S. 310) selbst: „Die neuen Ansätze, den Ablauf der Regierungsarbeit im engeren Sinne strenger und wirksamer zu planen, führten übrigens nicht weit. Sie waren zum Teil wohl noch zu praxisfern angelegt, scheiterten zum anderen am Beharrungsvermögen der Apparate und an der Eigenwilligkeit der Ressortchefs.“

auch nach 1972 kein sonderliches Interesse für den Ausbau des Planungsinstrumentariums wie überhaupt für Fragen der Regierungstechnik zeigte. Mit Ehmke, Frau Focke und Jochimsen verließen 1972 „die drei Promotoren institutionalisierter und organisierter Koordinationsplanung“<sup>21)</sup> das Kanzleramt, die neue Mannschaft entsprach zwar mehr dem eher kontemplativen Temperament Brandts, harmonierte aber nicht miteinander; insbesondere war der neue Amtschef Horst Grabert seiner Aufgabe nicht gewachsen<sup>22)</sup>. Als nach Abschluß der Verhandlungen und Ratifizierung der Ostverträge die Innenpolitik und namentlich die von der sozial-liberalen Koalition angekündigten „inneren Reformen“ auf der Tagesordnung standen, hatten sich der Elan der Regierung und die Führungskraft des Kanzlers offenbar erschöpft. Persönliche Probleme und schließlich vor allem wirtschaftliche Schwierigkeiten kamen hinzu und trugen zur Erklärung bei, warum Brandt und seine Regierungskoalition ihren großen Erfolg bei der Bundestagswahl von 1972 nicht nutzen konnten.

Brandts Resignation und die Übernahme der Kanzlerschaft durch Helmut Schmidt sowie die Ablösung Walter Scheels durch Hans Dietrich Genscher markieren 1974 einen deutlichen Einschnitt der sozial-liberalen Koalition, deren Anfangsträume nun endgültig verfliegen waren. Arnulf Baring meinte sogar: „Der Stimmungs- und Richtungsumschwung im Lande lag irgendwo zwischen 1972 und 1974, nicht 1982. Die Kombination Schmidt-Genscher bedeutete von Anfang an einen Trend zur Vorsicht, die Wende zu einer im wesentlichen konservierenden Politik, einer Politik zur Sicherung des Erreichten.“<sup>23)</sup> Damit wollte sich der linke Flügel der SPD, der in einigen Großstädten und Parteibezirken über die Delegiertenmehrheit verfügte, nicht abfinden. Der zweite sozialdemokratische Bundeskanzler mußte gegen eine wachsende innerparteiliche Opposition ankämpfen.

Helmut Schmidt ist nicht nur der Bundeskanzler mit der nach Adenauer längsten Amtszeit, sondern zweifellos auch derjenige, der bisher neben Adenauer die Vorstellung von der Bundesrepublik als einer Kanzlerdemokratie am nachhaltigsten prägte. Schmidt hatte zwar in der eigenen Partei einen schwereren Stand als Adenauer und sah sich — anders als dieser — durch eine oppositionelle Bundesratsmehrheit eingeengt. Diese *politische Rolle des Bundesrats* war ein Thema der öffentlichen

---

<sup>21)</sup> Hartmut Bebermeyer, Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Stuttgart 1974, S. 88 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. K. Niclauß (Anm. 6), S. 149.

<sup>23)</sup> Arnulf Baring, Die Wende kam schon vor acht Jahren, in: Die Zeit vom 8. Oktober 1982.

Auseinandersetzung, die ihren Höhepunkt im Wahljahr 1976 erreichte.

Ende der siebziger Jahre entlud sich auch die *Spannung zwischen dem Bundesverfassungsgericht* — das von der Opposition immer wieder bemüht wurde und dieser in mehreren spektakulären Entscheidungen Recht gab — und der *Bundesregierung*, als in einer Podiumsdiskussion der Evangelischen Akademie Tutzing am 1. Oktober 1978 Bundeskanzler Schmidt und Verfassungspräsident Benda aneinandergerieten. Hingegen konnte sich Schmidt bis zum Ende seiner Kanzlerschaft auf eine überwiegend *positive Resonanz in den Massenmedien* stützen, in denen (namentlich im Fernsehen) er sich glänzend darzustellen vermochte, während Adenauers Verhältnis zu den Massenmedien aus „wechselseitiger Antipathie“<sup>24)</sup> bestanden hatte. Bereits seit 1970 war Schmidt der populärste deutsche Politiker, der auch bei Unionswählern beträchtliches Ansehen genoß; den Höhepunkt seines (auch internationalen) Renommées erreichte er nach Mogadischu im Herbst 1977<sup>25)</sup>.

Schmidts effizienter und intensiver Arbeitsstil<sup>26)</sup> weist manche Gemeinsamkeiten mit Adenauer auf. Charakteristisch scheint mir die Tatsache zu sein, daß Schmidts Kanzleramtschef Schüler wohl am ehesten von allen Nachfolgern Globkes den Vergleich mit diesem aushält. Eine andere Gemeinsamkeit zwischen Schmidt und Adenauer besteht darin, daß sich beide regelmäßig mit Repräsentanten der Wirtschaft — im Falle Schmidts sind es vor allem Gewerkschaftsführer, aber auch Manager großer Banken und Industrieunternehmen — berieten. Diese regelmäßigen Konferenzen mit Verbandsführern wurden von Schmidt geradezu institutionalisiert und zu dieser Zeit dann als Indiz für „neokorporatistische“ Tendenzen interpretiert<sup>27)</sup>.

Schließlich dominierte Schmidt das Kabinett ähnlich wie Adenauer, wenn er auch der FDP, die mit dem Außen-, Innen- und Wirtschaftsministerium immerhin über drei der bedeutendsten Ressorts verfügte, wohl mehr Konzessionen machen mußte als Adenauer. „Nebenzkanzler“ aus den eigenen Reihen, wie sie Brandt insbesondere mit Karl Schiller<sup>28)</sup> und Helmut Schmidt in seinen Regierungen hatte, gab es in Schmidts Kabinetten jedoch nicht. „Hinter der Kulisse des perfekten Kanzlerbildes verbarg sich allerdings eine durchaus ambivalente Realität.“ Darauf hat Wolfgang Jäger mit Recht hingewiesen: „Die Konsens-Politik Schmidts ließ nämlich nur eine Politik der kleinsten Schritte zu. Die großen Zukunftsaufgaben — man denke an die

Ökologie oder die Rentenfinanzierung — wurden gar nicht angepackt . . .“<sup>29)</sup>

Kohls sechsjährige Amtszeit als Bundeskanzler übertrifft bereits jetzt diejenige Brandts, und am Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode wird er voraussichtlich mit Schmidt gleichgezogen haben, also der nach Adenauer am längsten amtierende Kanzler der Bundesrepublik sein. (Dessen Amtszeit als CDU-Parteivorsitzender [1950–1966] hat Kohl [seit 1973] fast schon erreicht.) Das Argument, seine Amtszeit sei für ein zuverlässiges Urteil noch zu kurz, ist also schon heute nicht mehr stichhaltig.

Mit Kohl übernahm ein „Politiker neuen Typs“<sup>30)</sup> die Regierungsführung in der Bundesrepublik. Er ist mit einer „in ‚bürgerlichen‘ Parteien außergewöhnlichen, inzwischen freilich auch hier üblich gewordenen Intensität und Selbstverständlichkeit Parteipolitiker“<sup>31)</sup>. Obwohl Erhards Hypothek, verglichen mit den „anhaltenden Herabsetzungen, die Helmut Kohl über sich hatte ergehen lassen müssen“, nach Alfred Grossers Urteil „eher gering“ war<sup>32)</sup>, sind die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Amtsführung als durchaus günstig zu bezeichnen, insbesondere der starke Rückhalt in der eigenen Partei, der sich durch den Erfolg von Kohls riskanter Strategie beim Regierungswechsel von 1982/83<sup>33)</sup> noch gefestigt hatte, und die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Allerdings dürften die Koordinationsprobleme zwischen Bund und Ländern schwieriger geworden sein und hat sich das Selbstbewußtsein der CDU-Regierungschefs in den Ländern während der Oppositionsperiode der Partei auf Bundesebene noch gekräftigt<sup>34)</sup>; zumal sie auch im Parteipräsidium der CDU — diesem neben den Koalitionsrunden besonders wichtigen Entscheidungsgremium der gegenwärtigen Bundesregierung — vertreten sind, muß der Bundeskanzler ihre Vorstellungen und Interessen berücksichtigen.

<sup>29)</sup> W. Jäger (Anm. 5), S. 26.

<sup>30)</sup> K. Niclaß (Anm. 6), S. 265.

<sup>31)</sup> Peter Haüngs, Helmut Kohl, in: Walther L. Bernecker/Volker Dotterweich (Hrsg.), *Persönlichkeit und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Porträts*, Band 2, Göttingen 1982, S. 27; so auch Werner Filmer/Heribert Schwan, Helmut Kohl, Düsseldorf 1985, u. a. S. 335, 357.

<sup>32)</sup> Alfred Grosser, *Das Deutschland im Westen. Eine Bilanz nach 40 Jahren*, München 1985, S. 142.

<sup>33)</sup> Vgl. dazu K. Niclaß (Anm. 6), S. 221 ff.

<sup>34)</sup> Neuere Beispiele sind insbesondere Lothar Späths Distanzierung von der Bonner Politik während des baden-württembergischen Landtagswahlkampfes von 1988 und das Erpressungsmanöver des niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht, mit dem er zusätzliche Bundesmittel für die (meisten) Länder erreichte. Vgl. auch im Hinblick auf das selbstbewußte und innovative Verhalten der CDU-Landesregierungsparteien Josef Schmid, *Landesverbände und Bundespartei der CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Politikwiss. Diss. an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Konstanz, 1988, S. 99.

<sup>24)</sup> J. Gross (Anm. 7), S. 13.

<sup>25)</sup> Vgl. Sibylle Krause-Burger, Helmut Schmidt. Aus nächster Nähe gesehen, Düsseldorf 1980, S. 173 ff.

<sup>26)</sup> Ebd., S. 17 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt 1981, bes. S. 137 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. A. Baring (Anm. 18), S. 664 ff.

Erinnern die genannten Rahmenbedingungen an die Ära Adenauer — mit einer wesentlichen Modifikation: dem veränderten Verhältnis von CDU und CSU<sup>35)</sup> —, so sind hinsichtlich des Arbeitsstils und der eng damit zusammenhängenden Arbeitsweise des Kanzleramtes Unterschiede festzustellen. In dieser Hinsicht dürften sich Adenauer und Schmidt nähergestanden haben als Adenauer und Kohl, was etwa weniger Förmlichkeit und Systematik, Abneigung gegen Aktenstudium oder die Zusammenarbeit mit Beamten angeht<sup>36)</sup>. Die Bedeutung dieser Eigentümlichkeiten sollte man freilich nicht überschätzen, gilt Kohl doch als gut informiert. Auch erwies sich der Wechsel in der Leitung des Kanzleramtes, zu der sich Kohl im November 1984 entschließen mußte, als wirksame Maßnahme: Wolfgang Schäuble stand als ehemaligem Fraktionsgeschäftsführer der CDU/CSU der zweckmäßigere Arbeitsstil zu Gebote, und er war mit der Bonner Szene besser vertraut als sein Vorgänger. Seither verfügt Kohl in der Tat über ein „geräuschlos funktionierendes Koordinations-Scharnier der Bundesregierung, das an die Amtszeiten von Hans Globke und Manfred Schüller erinnert“<sup>37)</sup>. Im Sommer 1988 kam es indessen zu Schwierigkeiten mit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die mehrfach gefordert hat, stärker in den politischen Entscheidungsprozeß einbezogen zu werden<sup>38)</sup>.

Zeitweilig geriet Kohl in eine problematische Konkurrenz mit dem Bundespräsidenten, die in dieser Form wohl einmalig in der Geschichte der Bundesrepublik war: „In Kohls Kanzlerdemokratie wird der Präsident zu einer politischen Kraft“, konnte

man 1985 in der Presse lesen<sup>39)</sup>. In der Tat kam es zu einem für Kohl ungünstigen Kontrast zwischen dessen Unvermögen, seine Person und die Prinzipien seiner Politik — namentlich im Fernsehen — überzeugend darzustellen, und von Weizsäckers moralischem Prestige und (modischen Tendenzen durchaus Tribut zollenden) rhetorischem Geschick. Nachdem sich diese problematische politische Konkurrenz inzwischen wieder abgeschwächt hat, kann man freilich den gegenwärtigen Bundespräsidenten als ähnlich glückliche Ergänzung des Bundeskanzlers ansehen, wie sie es Heuss für Adenauer gewesen ist<sup>40)</sup>.

Die Popularität der Regierungskoalition und namentlich des Bundeskanzlers konnte weder vor noch nach der Bundestagswahl von 1987 mit ihrer durchaus ansehnlichen Leistungsbilanz Schritt halten. Sowohl 1985/86 wie 1988 war das „Halbzeitief“ besonders ausgeprägt<sup>41)</sup>. Der traditionelle „Kanzlerbonus“ blieb Kohl bisher versagt: Noch unmittelbar vor der Bundestagswahl von 1987 entschieden sich auf die Frage nach dem bevorzugten Kanzler 46,2 Prozent für den SPD-Kanzlerkandidaten Rau und nur 45,7 Prozent für Kohl, den amtierenden Kanzler<sup>42)</sup>. Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition sowie auch die „Strategiedebatte“ innerhalb der Unionsparteien dürften zu dieser Diskrepanz erheblich beigetragen haben<sup>43)</sup>. Dennoch konnte sich die Regierungskoalition bei der Bundestagswahl selbst behaupten<sup>44)</sup>.

Es bleibt abzuwarten, wie der Tod von Franz Josef Strauß im Oktober 1988 sich auf die Position des Bundeskanzlers, das Verhältnis von CDU und CSU, die Gewichtsverteilung in der Regierungskoalition und deren Resonanz bei der Wählerschaft

<sup>35)</sup> Zwischen den Unionsparteien hielt der permanente Konflikt während der Oppositionsjahre über Sach-, Strategie- und Personalfragen auch nach der Rückkehr an die Regierung an; er war wohl primär in der Person von Franz Josef Strauß begründet, seiner Erbitterung darüber, daß er weder Kanzler noch Außenminister werden konnte. Vgl. zur Schlußphase dieser Auseinandersetzung Robert Leicht, Des Gegenkanzlers letzter Kampf. Franz Josef Strauß und Helmut Kohl: Die Dauerfehde ruiniert sie beide, in: Die Zeit, Nr. 28 vom 8. Juli 1988, S. 1. Vgl. zur Situation nach der Wahl von Theo Waigel zum CSU-Vorsitzenden Günter Mächler, Strauß war stark, die Partei ist stärker, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 47 vom 18. November 1988, S. 8.

<sup>36)</sup> Vgl. W. Filmer/H. Schwan, (Anm. 31), S. 333.

<sup>37)</sup> W. Jäger (Anm. 5), S. 28. Auch weitere Personalentscheidungen Kohls erwiesen sich als vorteilhaft und dürften zur Überwindung des Stimmungstiefs Ende 1985/Anfang 1986 beigetragen haben: die Ernennung des beim ZDF tätigen Wirtschaftsjournalisten Friedhelm Ost zum Nachfolger Peter Boenichs als Chef des Bundespresse- und Informationsamtes im Juni 1985, die Entscheidung für Rita Süßmuth als Nachfolgerin Heiner Geißlers an der Spitze des Ministeriums für Familie, Jugend und Gesundheit sowie die Einrichtung eines Bundesumweltministeriums im Juni 1986 und seine Besetzung mit dem Frankfurter Oberbürgermeister Walter Wallmann.

<sup>38)</sup> Im August 1988 schrieb Alfred Dregger an die Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: „Wir müssen die Zusammenarbeit zwischen Regierung, Ressorts, Fraktion und Fraktionsarbeitsgruppen verbessern.“

<sup>39)</sup> Gunter Hofmann, Der Präses und der Populist. In Kohls Kanzlerdemokratie wird der Präsident zu einer politischen Kraft, in: Die Zeit, Nr. 22 vom 24. Mai 1985, S. 3; vgl. auch Nina Grunenberg, Gentleman in gereizter Umwelt. Richard von Weizsäcker verwandelt die Ohnmacht seines Amtes in einen geistig-moralischen Führungsanspruch, in: Die Zeit, Nr. 27 vom 28. Juni 1985, S. 3.

<sup>40)</sup> Vgl. Eberhard Pikart, Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie, Zürich 1976, bes. S. 152 ff.

<sup>41)</sup> Vgl. etwa Rolf Zundel, Der Kanzler im Halbzeitknick. In Bonn gibt sich Kohl optimistisch, aber im Lande ist die Union angeschlagen, in: Die Zeit, Nr. 45 vom 4. November 1988, S. 1.

<sup>42)</sup> Rainer-Olaf Schultze, Die Bundestagswahl 1987 — Eine Bestätigung des Wandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/87, S. 5.

<sup>43)</sup> Vgl. Peter Haungs, Die CDU in den achtziger Jahren. Anmerkungen zur Organisation und Strategie, in: Rupert Breitling/Winand Gellner (Hrsg.), Politische Studien (Teil II: Parteien und Wahlen) zum 65. Geburtstag von Erwin Faul, Gerlingen 1988, S. 87 ff.

<sup>44)</sup> Auch im Sommer 1988 war ein merkwürdiger Kontrast zu beobachten: während 68 Prozent der Bundesbürger die Regierung negativ bewerteten, bekundeten immerhin etwa 50 Prozent ihre Bereitschaft, die Regierungsparteien zu wählen! (vgl. Welt am Sonntag, Nr. 35 vom 28. August 1988, S. 1).



auswirken wird. Eine Verschärfung der Integrationsprobleme am rechten Rand des politischen Spektrums sowie Verluste der FDP sind ebenso vorstellbar wie ein freundlicheres und konstruktive-

res „Betriebsklima“ innerhalb der Regierungskoalition sowie eine weniger angefochtene Stellung des Bundeskanzlers, die sich insgesamt positiv auf das Ansehen der Regierung auswirken könnten.

## II. Aspekte der Regierungstechnik

Ziele die bisherige Darstellung auf *Besonderheiten* — seien sie in der Persönlichkeit der verschiedenen Bundeskanzler oder in der spezifischen politischen Konstellation begründet —, so möchte ich mich nun der Frage nach *strukturellen Übereinstimmungen* zuwenden. Von ihrer Existenz und ihrem Umfang hängt ab, ob „Kanzlerdemokratie“ als spezifisches Merkmal der Ära Adenauer anzusehen ist oder ob sie ein durchgängiges Strukturelement des Regierungssystems der Bundesrepublik darstellt.

Durch Kontinuität gekennzeichnet sind zunächst einmal die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen der Kanzlerdemokratie. Die Artikel des Grundgesetzes, die eine starke Stellung der Regierung und namentlich des Regierungschefs ermöglichen, gelten seit 1949 unverändert. Einzelne Bestimmungen — wie die bezeichnenderweise niemals praktizierten Regelungen für die Kanzlerwahl in Artikel 63, Absatz 3 und 4, und auch das in Artikel 67 verankerte konstruktive Mißtrauensvotum — sind freilich auf ein Vielparteiensystem mit obstruktiven Flügelparteien zugeschnitten, wie es in der Weimarer Republik existiert hat, in der Bundesrepublik aber in dieser Form nicht wiedererstanden ist bzw. spätestens bei der Bundestagswahl von 1953 zu bestehen aufgehört hat.

Umschreibt man die Funktion der Verfassungsbestimmungen (mit der Smend'schen Formel) als „Anregung und Schranke“, so erwies sich vor allem das *Ressortprinzip* als „Schranke“ für die Gestaltungsmöglichkeiten des Regierungschefs, während das *Kabinettsprinzip* kaum jemals größere Bedeutung erlangte<sup>45)</sup>. Weitere — zumindest zeitweise noch wirksamere — Schranken sind das Bundesverfassungsgericht und der Bundesrat.

Die Regierungsfähigkeit jedes Bundeskanzlers hängt wesentlich von dem Instrumentarium ab, das ihm zur Verfügung steht, sowie von seinem Willen und seinem Vermögen, sich dieses Instrumentariums zu bedienen, wie Wilhelm Hennis bereits in den sechziger Jahren gebührend hervorgehoben hat<sup>46)</sup>.

Auch das Instrumentarium ist seit Beginn der Bundesrepublik das gleiche geblieben: an erster Stelle das Bundeskanzleramt, während das Presse- und

Informationsamt der Bundesregierung größere politische Bedeutung wohl nur in der Anfangsphase der Ära Adenauer hatte (auch weiterhin gehörten freilich die jeweiligen Amtschefs in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als Sprecher der Bundesregierung fast immer zum engeren Beraterkreis des Bundeskanzlers<sup>47)</sup>) und über die Leistungsfähigkeit der Geheimdienste zuverlässige Angaben fehlen.

Das Bundeskanzleramt hat sich seit der Ära Adenauer personell erheblich ausgeweitet, wobei der größte Zuwachs zu Beginn der sozial-liberalen Koalition zu verzeichnen war, verursacht vor allem durch die damalige Planungseuphorie. Auch seine Leitungsebene ist vielfältiger geworden<sup>48)</sup>. Man wird kaum sagen können, daß das Bundeskanzleramt durch seine Vergrößerung zu einem effektiveren Instrument des Bundeskanzlers geworden ist — die gegenteilige Vermutung ist wahrscheinlicher. Die Vergrößerung des Kanzleramtes entspricht der Ausweitung der Ministerien, die eines Gegengewichts bedurfte<sup>49)</sup>. Dieser Notwendigkeit wurde man sich bereits in Erhards Regierungszeit bewußt; sie führte dann zuerst während der Großen Koalition zu entsprechenden Maßnahmen<sup>50)</sup>. Der Aufbau einer Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, der zu Beginn der sozial-liberalen Koalition forciert wurde, litt — von persönlichen und taktischen Ungeschicklichkeiten abgesehen<sup>51)</sup> — darunter, daß er auf einer unzureichenden Analyse der Funktionsbedingungen eines solchen Planungssystems

47) Vgl. Horst O. Walker, Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Eine Untersuchung zu Fragen der Organisation, Koordination und Kontrolle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, Frankfurt 1982, bes. S. 123 ff.

48) Vgl. dazu P. Haungs (Anm. 1), S. 47.

49) Außerdem erhielt das Kanzleramt als Folge der Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition die Zuständigkeit für die Beziehungen zur DDR und für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin.

50) Vgl. Heribert Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 9 ff.

51) Vgl. Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969—1974, in: K. D. Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969—1974. Die Ära Brandt, Stuttgart-Mannheim 1986, S. 33: „Wie immer man auch Ehmkes Persönlichkeit gewichtet, eines ist gewiß: Seine Eigenschaften und Fähigkeiten waren alles andere als dazu angetan, die komplizierte Regierungsmaschinerie reibungs- und lautlos funktionieren zu lassen.“

45) Symptomatisch dafür ist auch die untergeordnete Rolle der Kabinettsausschüsse.

46) Namentlich in seiner 1964 veröffentlichten Studie über „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“.

beruhte. Zudem korrespondierte mit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt der Auf- bzw. Ausbau von Planungsabteilungen in den Ressorts, so daß letztlich keine größere Steuerungskapazität des Bundeskanzleramtes erreicht wurde. Nach dem Regierungswechsel im Oktober 1982 wurde die Planungsabteilung im Rahmen einer Umgliederung des Bundeskanzleramtes aufgelöst, nachdem sie allerdings bereits in der Ära Schmidt fast jegliche politische Bedeutung verloren hatte.

Die Bedeutung des Amtes für die außenpolitischen Aktivitäten des Bundeskanzlers hat sich freilich kaum geändert, wenn sich auch die Autonomie des Auswärtigen Amtes seit 1961 in zunehmendem Maße gefestigt hat, zumal seit Mitte der sechziger Jahre in die außenpolitische Kompetenzverteilung „ein doppeltes Spannungsverhältnis eingebaut (ist): zum einen zwischen Bundeskanzler und Ressortminister und zum anderen zwischen den Koalitionsparteien“<sup>52</sup>). Dennoch ist heute jeder Regierungschef und insbesondere — angesichts der geographischen und wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik — jeder Kanzler mit Außenpolitik befaßt, selbstverständlich auch der gegenwärtige: Helmut Kohl wurde im Sommer 1985 zwar bescheinigt, daß er „weder von Wirtschaftspolitik noch von Außenpolitik etwas versteht“<sup>53</sup>); in derselben Zeitung war jedoch etwa zur gleichen Zeit von einer „Amerikanisierung der Verhältnisse“ in Bonn die Rede: „Gemeint ist damit die Rollenverteilung zwischen Kanzleramt/White House und Auswärtigem Amt/State Department. Gemeint ist die Interessenaufteilung zwischen operativen Machern um den Präsidenten/Kanzler und den auf Kontinuität drängenden Pragmatikern Genscher/Shultz . . .“<sup>54</sup>). Und nach dem Durchbruch zum europäischen Binnenmarkt unter maßgeblicher Beteiligung Kohls und seiner Moskau-Reise liest man wiederum in derselben Zeitung: „Der Außenpolitiker Kohl hat sich eindrucksvoll in Szene gesetzt und Hans-Dietrich Genscher . . . fast in eine Nebenrolle gedrängt“<sup>55</sup>) — was etwas heißen will, hat doch nach Helga Haftendorns kompetentem Urteil „seit den Zeiten von Außenminister Schröder in der Regierung Erhard . . . ein Außenminister nicht mehr eine solch starke Position innegehabt, wie dies bei Außenminister und Vizekanzler Genscher der Fall ist“<sup>56</sup>).

<sup>52</sup>) Helga Haftendorn, Das außen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/83, S. 3.

<sup>53</sup>) Theo Sommer, Noch kann sich Kohl wieder fangen. Aber er ist ein Kanzler auf Bewährung, in: Die Zeit, Nr. 25 vom 14. Juni 1985, S. 1.

<sup>54</sup>) Gunter Hofmann, „Zu viele kleine Kissingers“. Kanzler-Stil und Ressort-Eigennutz drängen das Auswärtige Amt auf den zweiten Platz, in: Die Zeit, Nr. 21 vom 17. Mai 1985, S. 5.

<sup>55</sup>) Rolf Zundel, Der Kanzler im Halbzeitknick, in: Die Zeit, Nr. 45 vom 4. November 1988, S. 1.

<sup>56</sup>) H. Haftendorn (Anm. 52).

Von Adenauers besten Zeiten einmal abgesehen, als es ein Auswärtiges Amt noch nicht gab, es von Adenauer mitgeleitet oder kontrolliert wurde, spielte das Kanzleramt — insbesondere Egon Bahr als „Kopf und Herz der neuen, sozial-liberalen Ostpolitik“<sup>57</sup>) — vor allem während der ersten Regierung der sozial-liberalen Koalition, aber auch weiterhin eine maßgebliche Rolle, beispielsweise bei der politischen Vorbereitung des Europäischen Währungssystems während der Kanzlerschaft Helmut Schmidts<sup>58</sup>). Mit Außenpolitik ist zwar jeder Bundeskanzler befaßt, und für jeden gilt auch, daß internationale Anerkennung seine innenpolitische Position zu stärken pflegt. Adenauer verstand es zudem geschickt, durch Konzentration auf die Außenpolitik die Angriffsflächen seiner Amtsführung zu verringern<sup>59</sup>). Darin dürfte auch eine besondere Eignung der Außenpolitik als Domäne des Kanzlers liegen: Gegen den Ressortegoismus, der in der Innenpolitik zu dominieren pflegt, vermag auch ein starker Bundeskanzler wenig auszurichten<sup>60</sup>).

Zu den permanenten Faktoren des Regierungssystems gehört auch die föderalistische Struktur sowie die Verfassungsgerichtsbarkeit, namentlich in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts: Mögen diese Faktoren auch zur Zeit der sozial-liberalen Koalition stärker ins öffentliche Bewußtsein getreten sein, so stellten sie doch bereits auch für Adenauer unbequeme und unliebsame Begrenzungen seines Handlungsspielraums dar<sup>61</sup>): Es genügt, an die Opposition der Länder gegen seine Fernsehpläne<sup>62</sup>) und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in dieser Angelegenheit vom Februar 1961 zu erinnern! Zudem läßt sich das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesländern am Ende der Ära Adenauer nur als notorisch schlecht bezeichnen: Für eine Reihe wesentlicher Probleme konnten über Jahre hinweg keine akzeptablen Lösungen gefunden werden<sup>63</sup>).

Zu den durch Kontinuität charakterisierten Strukturen ist schließlich — zumindest seit Mitte der fünfziger Jahre — das *Parteiensystem* zu rechnen

<sup>57</sup>) A. Baring (Anm. 18), S. 266.

<sup>58</sup>) Vgl. dazu K. Nielaub (Anm. 6), S. 163.

<sup>59</sup>) Vgl. Klaus Günther, Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik. Adenauer-Erhard-Kiesinger, Hannover 1970, S. 112 ff.

<sup>60</sup>) Vgl. für das erste Kabinett Brandt Hartmut H. Brauswetter, Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip in der ersten Regierung Brandt 1969–1972, Bonn 1976, S. 162 ff.

<sup>61</sup>) Vgl. zu Adenauers Konflikten mit Bundesrat und Bundesverfassungsgericht in seinen ersten Regierungsjahren Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948 bis 1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984, S. 302 ff.

<sup>62</sup>) Vgl. dazu Heinrich Küppers, Adenauer und Altmeier im Fernsehstreit 1958–1961, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 35 (1987), S. 625 ff.

<sup>63</sup>) Vgl. Renate Kunze, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart 1968, S. 40.

mit seiner Konzentration auf zwei große Parteien (CDU/CSU und SPD) und wenige kleinere (FDP, Deutsche Partei bis 1961, Grüne seit 1983). Alle bisherigen Bundesregierungen beruhten auf — recht stabilen — parlamentarischen *Koalitionen*. Wenn sich auch das Verständnis von Koalitionspolitik gewandelt hat — Adenauers raffinierte Bedenkenlosigkeit in der Ausnutzung innerer Gegensätze von Koalitionsparteien fand keine Fortsetzung, seit 1969 wurden Koalitionen als auf längere Zeit angelegte Bündnisse abgeschlossen —, galten von Anfang an bis heute bestimmte Spielregeln, die wohl — ähnlich wie die Geschäftsordnung des Bundestags — Konventionen der Weimarer Republik beibehielten. Zu diesen Spielregeln gehört insbesondere, daß die Besetzung der in den Verhandlungen über die Regierungsbildung festgelegten Kabinettsitze den Koalitionsparteien obliegt; auch die CSU war in diesem Sinne bereits in der Ära Adenauer Koalitionspartei<sup>64</sup>). Insofern stellt auch eine Einrichtung wie der „*jour fixe*“ in der bayerischen Staatskanzlei, dieses monatliche Treffen der Bundesminister aus den Reihen der CSU sowie des Vorsitzenden der Bonner CSU-Landesgruppe mit einigen Mitgliedern des bayerischen Kabinetts und weiteren bayerischen Landespolitikern, keine prinzipielle Neuerung dar, wenn er auch mit Recht wegen des Sonderstatus von Strauß, der zudem als einziger Parteivorsitzender nicht dem Kabinett angehörte, und wegen seiner Rivalität mit dem Bundeskanzler besondere Beachtung fand.

Zu den Kommunikations- und Koordinationsformen von Koalitionsregierungen gehören jedenfalls Koalitionsausschüsse verschiedener Prägung: in mehr oder weniger formalisierter Form, mit unterschiedlicher Beratungsintensität. Der bereits erwähnte „Kreßbronner Kreis“ bildete keine Ausnahme unter den besonderen Bedingungen der Großen Koalition, sondern er war die Ausprägung der Regel unter diesen spezifischen Verhältnissen<sup>65</sup>). Die Existenz von Koalitionsausschüssen impliziert, daß die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, dieses häufig überschätzte oder mystifizierte, in der Realität eher stumpfe Instrument<sup>66</sup>),

<sup>64</sup>) Vgl. Günter Mächler, CDU/CSU. Das schwierige Bündnis, München 1976.

<sup>65</sup>) Selbst in der Ära Adenauer gab es lebhaftige Koalitionsberatungen, vor allem während der ersten Legislaturperiode und wieder nach 1961. Vgl. Jost Küpper, Die Kanzlerdemokratie, Frankfurt 1985, passim.

<sup>66</sup>) Vgl. Hans Buchheim, Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Adenauers, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, Band II, Stuttgart 1976, S. 339 ff., der mit Recht formuliert, daß „die Regierungstätigkeit des Kanzlers sich im großen und ganzen genauso wie jetzt vollziehen würde, wenn der Satz ‚Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik‘ nicht im Grundgesetz stünde und es keine Geschäftsordnung der Bundesregierung gäbe“ (S. 350).

„Koalitionsdomänen“ (im Hinblick auf Personen und politische Inhalte) zu berücksichtigen hat.

Daneben bestanden und bestehen — die Grenzen sind fließend — eine Vielzahl von Zirkeln, die sich mehr oder weniger regelmäßig treffen und deren Gemeinsamkeit darin liegt, daß sich ihre Zusammensetzung nicht nach formalen Kriterien bestimmt, vielmehr vom Bundeskanzler so gewünscht wird. Mit solchen Zirkeln enger Mitarbeiter und befreundeter Experten, von Parlamentariern und Journalisten haben sich alle Kanzler beraten: Wenn man die Existenz solcher Beratungsgremien berücksichtigt, hat auch Adenauer keine „einsamen Entscheidungen“ getroffen, wie insbesondere Jost Küpper (und vor ihm bereits Jürgen Domes) herausgearbeitet hat<sup>67</sup>). Wenn in letzter Zeit dem amtierenden Bundeskanzler innerhalb der Regierungskoalition vorgehalten wurde, er bereite wichtige Entscheidungen in diversen Zirkeln vor<sup>68</sup>), so handelt es sich dabei um keine Erfindung Kohls, sondern um eine Spezialität Adenauers und auch um eine Praxis der anderen Bundeskanzler, wie im übrigen wohl jedes Regierungschefs. Die — kaum zu umgehende — Bedeutung solcher informeller Beratungszirkel wird von Gremien mit formaler Kompetenzausstattung, wie insbesondere dem Bundeskabinett und den Bundestagsfraktionen der Regierungsparteien, als Beeinträchtigung ihrer Zuständigkeit empfunden und entsprechend beanstandet<sup>69</sup>).

Unterschiedlich war die Praxis im Hinblick auf die Verbindung von Kanzlerschaft und Führung der Hauptregierungspartei. Die Regel ist, daß die Kanzler zugleich Parteivorsitzende sind, wie dies bei Adenauer, Kiesinger, Brandt und Kohl der Fall war und ist. Erhard und vor allem Schmidt bilden die Ausnahme. Beide Male blieb der Vorgänger als Bundeskanzler weiterhin Parteivorsitzender (bei Erhard mit Ausnahme der letzten Monate seiner Kanzlerschaft). Die Frage ist, ob diese Ämtertrennung in jedem Falle negativ zu bewerten ist, zumal sie angeblich auch Funktionserfordernissen des

<sup>67</sup>) Jürgen Domes, Bundesregierung und Mehrheitsfraktion. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln-Opladen 1964, bes. S. 162 ff.; J. Küpper (Anm. 65), passim.

<sup>68</sup>) „Jenes immer kunstvoller, aber zugleich immer undurchschaubarer entwickelte System aus wechselnden kleinen Zirkeln mit wechselnder Besetzung, in denen die eigentlichen Koalitionsentscheidungen fallen“ (Carl-Christian Kaiser, Grummelnd in die Sommerpause. Die Union ist mit den einsamen Entscheidungen des Kanzlers unzufrieden, in: Die Zeit, Nr. 32 vom 5. August 1988, S. 4).

<sup>69</sup>) Im Sommer 1988 wurde solche Kritik vor allem durch die FDP formuliert; in diesem Zusammenhang freilich von „Verfassungskrise“ zu sprechen, dürfte unangemessen sein. Vgl. Claus Gennrich, Rumoren im Gefüge der Macht, Bonner Zustandsbeschreibung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1988.

parlamentarischen Regierungssystems widerspricht<sup>70)</sup>.

Ich neige zu einer differenzierenden Betrachtungsweise: Während Erhards Verzicht auf den Parteivorsitz von Anfang an unklug war, weil er sich damit voraussehbare Schwierigkeiten einhandelte, gab es für Schmidts Verzicht gute Gründe, auch wenn er selbst nachträglich die gegenteilige Ansicht vertritt. Anders als Erhard profitierte Schmidt von der Distanz zur eigenen Partei<sup>71)</sup> und mußte nicht als Folge seines Verzichts auf die Parteiführung innerparteiliche Konkurrenten um das Kanzleramt fürchten, zumal er sich auch der Unterstützung durch den Fraktionsvorsitzenden Herbert Wehner sicher sein konnte. Im nachhinein spricht jedenfalls mehr für die Annahme, daß die gleichzeitige Über-

nahme des Parteivorsitzes bereits früher zu Schmidts Scheitern geführt hätte, als daß er dadurch Schwierigkeiten hätte vermeiden können. Brandt vermochte die Frustration des linken Parteiflügels über die Regierungspolitik besser aufzufangen und die Partei zu integrieren, als dies Schmidt vermutlich möglich gewesen wäre. Vor solchen Schwierigkeiten hätte Erhard wohl — trotz seiner prinzipiellen Parteiferne — kaum gestanden, zudem konnte sich dieser — im Unterschied zu Schmidt — auf die Loyalität des Parteivorsitzenden nicht verlassen. Allgemein wird man sagen können, daß die Trennung der Ämter grundsätzlich möglich ist, wenn sie einvernehmlich erfolgt, so daß die Unterstützung des Regierungschefs durch die eigene Partei nicht in Frage gestellt ist<sup>72)</sup>.

### III. Entwicklungstendenzen und Probleme des Regierungssystems: Ist die Kanzlerdemokratie „historisch-überholt“?

Wolfgang Jäger hat neuerdings den Begriff der Kanzlerdemokratie als „historisch überholt“ bezeichnet; die Zukunft gehöre „einer Parteiendemokratie, die dem Bundeskanzler die mühselige Rolle eines Koordinators und Sprechers im komplexen Entscheidungsprozeß — möglicherweise auch die Rolle eines telegenen Showmasters und Moderators — zuweist“. Die Bedingungen politischer Führung, wie sie in den Jahren der Großen Koalition bestanden, dürften zum „Normalfall“ werden<sup>73)</sup>.

Ich möchte diese Einschätzung als eine Tendenzangabe im Hinblick auf bestimmte Merkmale des politischen Prozesses verstehen; eine begriffliche Alternative kann man daraus aber wohl kaum ableiten, denn auch die Kanzlerdemokratie der Ära Adenauer war zugleich Parteiendemokratie, und Koordination ist ein wesentliches Element jeglicher Regierungstätigkeit; auch ist die Ära Adenauer kein homogenes Gebilde: Vor allem in ihrer Spätphase nach der Präsidentschaftskrise von 1959 weist der politische Prozeß doch große Übereinstimmungen mit späteren Perioden in der Entwicklung des Regierungssystems auf.

Es mag indessen sein, daß der Handlungsspielraum der führenden Politiker abgenommen hat und weiterhin abnimmt, daß überhaupt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten zurückgehen. Ich stimme dieser — auch von Jäger akzeptierten<sup>74)</sup> — These nicht ohne Zögern zu, könnte es doch auch sein, daß der Eindruck reduzierter politischer Gestaltungsmöglichkeiten darauf beruht, daß die politische Szene von den Medien sozusagen besser ausgeleuchtet wird als früher — in den fünfziger Jahren etwa —, so daß auch Hindernisse und Gegenkräfte für jedermann deutlicher erkennbar sind. (Dadurch wird freilich politische Führung auch objektiv schwieriger!) Vorstellbar ist außerdem, daß sich weniger die tatsächlichen Verhältnisse als die Maßstäbe verändert haben: Gemessen an einem überzogenen (idealistisch überhöhten, ästhetischen) Politikbegriff<sup>75)</sup>, scheinen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten geringer zu sein, als sie auch heute tatsächlich sind. Selbst in der Ära Adenauer erfolgte im übrigen die Konkretisierung der Regie-

<sup>70)</sup> Vgl. etwa Brachers (Die Bewährung der Zweiten Republik [Anm. 6], S. 13) Diktum, die Kanzlerdemokratie bedürfe „zur Funktionsfähigkeit in besonderem Maße der Vereinigung von Regierungs- und Parteiführung“.

<sup>71)</sup> So auch W. Jäger (Anm. 5), S. 27 f.

<sup>72)</sup> So auch K. Niclaß (Anm. 6), S. 68; vgl. als aktuelles Beispiel für diese Sichtweise die Koppelung von Regierungs- und Parteiführung durch den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Bernhard Vogel in der Auseinandersetzung mit seinem Herausforderer, Umweltminister Hans-Otto Wilhelm, auf dem Koblenzer CDU-Parteitag im November 1988, die von Wilhelm gewonnen wurde.

<sup>73)</sup> Vgl. W. Jäger (Anm. 5), S. 31.

<sup>74)</sup> Vgl. auch seine Ausführungen zu Bundesländern und Bundesverfassungsgericht als „Mitregenten“, der deutschen Variante der internationalen Diskussion über „Regierbarkeit“, in: Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart-Mannheim 1987, S. 51 ff.

<sup>75)</sup> In diesen Zusammenhang gehört auch die unter Bezugnahme auf Jürgen Habermas (Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V, Frankfurt 1985) gängig gewordene Problematisierung von „Unübersichtlichkeit“: Ist das Bedürfnis nach Anschaulichkeit jedoch ein angemessener Maßstab zur Beurteilung politischer, zumal demokratischer Verhältnisse, die unvermeidlicherweise „unübersichtlich“ sind? Komplexe Strukturen und strukturelle Spannungen sind Merkmale moderner Demokratien mit ihren „gemischten Verfassungen“, für die die bundesstaatliche Parteiendemokratie der Bundesrepublik ein besonders markantes Beispiel ist.

runbspolitik „in einem mehrstufigen Geflecht formeller und informeller Ebenen“<sup>76</sup>), wobei der Kanzler nur in bestimmten Bereichen (vor allem in der Außenpolitik) der überragende Akteur war.

Doch haben sich die politischen Strukturen zweifellos verfestigt: Das gilt für die Parteien ebenso wie für die Interessenverbände (bzw. die Besitzstände gesellschaftlicher Gruppen) und die mit ihnen kooperierende Ministerialbürokratie, auch für den „kooperativen Föderalismus“, der ja in starkem Maße Verwaltungsföderalismus ist; die rechtlichen Normierungen nehmen ständig zu – und damit auch die Möglichkeiten rechtlicher Kontrolle bzw. politischer Gestaltungsmöglichkeiten der Gerichte –, so daß es zumindest schwieriger und langwieriger geworden ist, zu politischen Entscheidungen zu gelangen und diese dann auch zu realisieren. Teilweise dürfte eine solche Entwicklung aus jahrzehntelanger politischer „Normalität“ (ein in Deutschland ungewohnter Zustand: vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute gerechnet, hat er die Dauer des Kaiserreiches von 1871 erreicht!) resultieren, teilweise das Ergebnis spezifischer deutscher Traditionen sein, wie ausgeprägte Sozialstaatlichkeit und insbesondere die Perfektionierung des Rechtsstaates<sup>77</sup>) als Resultat der Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur: In der Praxis freilich mit der unvermeidlichen Konsequenz, daß sich Richtern politische Gestaltungsmöglichkeiten zulasten von Politikern und Beamten eröffnen und zudem deren politische Verantwortungsbereitschaft ausgehöhlt wird. Das Bundesverfassungsgericht und die Verwaltungsgerichte mit ihrer Tendenz, eigenes Ermessen an die Stelle eines für fehlerhaft gehaltenen Verwaltungsermessens zu setzen, sind hier an erster Stelle zu nennen, aber auch die Arbeitsgerichtsbarkeit im Hinblick auf vom Gesetzgeber nicht geregelte Fragen des Arbeitskampfes.

Gerichte können freilich nur tätig werden, wenn sie angerufen werden. Dies ist jedoch in zunehmendem Maße der Fall – nicht zuletzt eine Folge der Ausweitung politischer Partizipation, wie sie die politische Kultur der Bundesrepublik seit Ende der sechziger Jahre kennzeichnet und insbesondere zu einer verstärkten Beanspruchung der Verwaltungsgerichte führte. Ausweitung politischer Partizipation bedeutet freilich nicht nur alternative Formen politischer Beteiligung wie Bürgerinitiativen oder politisch-soziale „Bewegungen“; sie betrifft auch die Parteien, die in den siebziger Jahren zahlreiche neue Mitglieder gewonnen haben; außerdem dürften Mitglieder und Funktionäre von Parteien sowie Parlamentarier „anspruchsvoller“ geworden sein, stärker auf ihre „Berechtigung“ zur Mitentscheidung pochen und eine geringere Bereitschaft zur

(bloßen) Unterstützung ihrer jeweiligen politischen Führung aufweisen<sup>78</sup>).

Außerdem hat die Entwicklung der Medien, namentlich die Ausbreitung des Fernsehens, die Struktur politischer Prozesse verändert<sup>79</sup>). Die Berichterstattung im Fernsehen hängt von der Möglichkeit der Visualisierung ab: „Gefilmt werden können immer nur konkrete Dinge, Ereignisse und Personen. Doch deren jeweilige Bedeutung wird nur verständlich in ihrer Beziehung auf meist abstrakte, unsichtbare und deshalb unzeigbare Zusammenhänge. Hinzu kommt, daß das Fernsehen bei den zeigbaren Ereignissen meistens deren Oberflächenstruktur präferiert. So wird die Politik verkürzt auf das Vorzeigbare mit dem Effekt, daß sich die Information auf die politischen Persönlichkeiten zentriert.“<sup>80</sup>) Die Vorliebe für Neues und Krisenhaftes ist im Fernsehen besonders ausgeprägt, und die „starke Vereinfachung politischer Vorgänge . . . fördert die Fiktion, politische Probleme seien leicht zu verstehen, ihre Lösung sei nur eine Frage des guten Willens . . . Es muß vermutet werden, daß sich die politischen Vorstellungen und Forderungen der zum Fernsehpublikum gewordenen Bevölkerung von der komplexen Realität mit noch unbekanntem Folgen entfernen.“<sup>81</sup>)

Besonders im öffentlich-rechtlich organisierten Bereich versuchen Medien (auch aufgrund der starken Tendenz zum anwaltlichen Journalismus in der Bundesrepublik) und Politiker, sich gegenseitig zu instrumentalisieren, wobei beide Seiten durchaus erfolgreich sind<sup>82</sup>).

Schließlich sind die Erwartungen an die Politik gestiegen, wohl nicht zuletzt auch als Folge fortschreitender Säkularisierung<sup>83</sup>). Angesichts hoher Erwartungen an die Politik und der Vielfalt der bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigenden Faktoren (auch: aus flexiblerem Wählerverhalten resultierende Irritationen) und Akteure ist überzeugende und wirksame politische Führung sehr schwierig und eher unwahrscheinlich geworden.

<sup>78</sup>) Vgl. Nevil Johnson, *Parties and the conditions of political leadership*, in: Herbert Döring/Gordon Smith (Eds.), *Party Government and Political Culture in Western Germany*, London 1982, S. 154 ff.

<sup>79</sup>) Vgl. Heinrich Oberreuter, *Übermacht der Medien*, Zürich-Osnabrück 1982.

<sup>80</sup>) Wolfgang Bergsdorf, *Politik und Fernsehen. Die Herausforderung der liberalen Demokratie durch den Bildschirmjournalismus*, in: Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen/Hans-Helmuth Knütter/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn 1987, S. 571.

<sup>81</sup>) Ebd., S. 575 f.

<sup>82</sup>) Vgl. dazu Fritz Plasser, *Parteien unter Streß*, Wien 1987, bes. S. 71 ff.

<sup>83</sup>) Vgl. Ulrich Matz, *Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Band 1, Stuttgart 1977, S. 82 ff.

<sup>76</sup>) J. Küpper (Anm. 65), S. 193.

<sup>77</sup>) In diesem Sinne bereits Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 32 ff.

Aus diesen Entwicklungen möchte ich jedoch *nicht* den Schluß ziehen, daß die Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik „historisch-überholt“<sup>84)</sup> sei, zumal es auch gegenläufige Tendenzen gibt: So dürften etwa einzelne Minister während der Kanzlerschaft Schmidts oder Kohls in der Öffentlichkeit weniger Beachtung gefunden haben als in den fünfziger und sechziger Jahren, von der normativen Dimension ganz abgesehen, daß gerade Demokratien politischer Führung bedürfen. Man kann den Begriff zwar — unter Hinweis auf die besonderen Bedingungen der Gründungsphase und auf die Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers — für die Ära Adenauer reservieren<sup>85)</sup>, in der „Kanzlerdemokratie“ ja auch negativ — im Sinne einer autoritären Deformation — verstanden wurde, was angesichts der fortschreitenden Verklärung Adenauers leicht in Vergessenheit gerät. Ein solches individualisierendes Vorgehen scheint mir jedoch nicht zwingend zu sein. Man braucht Besonderheiten der verschiedenen Kanzler und der politischen Konstellationen während ihrer Amtszeit nicht in Abrede zu stellen und kann trotzdem die „Kanzlerdemokratie“ für ein *generelles Merkmal* des Regierungssystems in der Bundesrepublik halten, dessen Dominanz freilich zeitlich variierte: Die Große Koalition wird man sinnvollerweise als Ausnahmesituation verstehen, und die kurze Kanzlerschaft Ludwig Erhards hat zumindest in der Retrospektive den Charakter eines Übergangsregimes. Doch selbst in diesem Falle läßt sich mit Johannes Gross argumentieren: „Auch Erhards Regentschaft ist eine Kanzlerdemokratie, und jeder Nachfolger wird einer Kanzlerdemokratie vorstehen, solange das politische System der Bundesrepublik intakt bleibt und stabil.“<sup>86)</sup> Die beiden sozialdemokratischen Kanzler und auch Helmut Kohl haben Gross Recht gegeben.

Es versteht sich allerdings, daß „Kanzlerdemokratie“ nur *ein* Merkmal des Regierungssystems ist, das gleichzeitig auch andere Charakterisierungen erlaubt: Parteienstaat, „Fraktionenstaat“<sup>87)</sup>, Verbändestaat, Verwaltungsstaat, Justizstaat dürften die wichtigsten sein, die zu verschiedenen Zeitpunkten als besonders prägnante Etikettierung galten; hinzu kommen noch die föderalistische Struktur mit der daraus resultierenden „Politikverflechtung“ sowie die Medien als Faktor mit zunehmender Bedeu-

tung, für den noch kein entsprechender Begriff geprägt wurde (von der „vierten Gewalt“ einmal abgesehen).

Alle diese Charakterisierungen treffen gleichzeitig zu — wobei die Gewichtung zeitlich variieren und nicht exakt gemessen werden kann — und relativieren sich damit gegenseitig<sup>88)</sup>. Die meisten dieser Charakterisierungen gelten auch für andere westliche Demokratien: So ist die „Kanzlerdemokratie“ die deutsche Variante einer allgemeinen Entwicklung in den westlichen Demokratien, die fast überall — namentlich in den größeren Staaten — zu einer herausragenden Stellung des Regierungschefs geführt hat. In Staaten mit Vielparteiensystemen, wie Italien, und in kleineren Demokratien, wie den skandinavischen, den Beneluxländern oder der Schweiz, ist diese Entwicklung zwar weniger ausgeprägt, aber nicht unbekannt, wie etwa die Stellung verschiedener österreichischer Bundeskanzler (Kreisky allen voran) oder auch des spanischen und griechischen Regierungschefs zeigt.

Welche der genannten Merkmale und Faktoren sind für das Regierungssystem der Bundesrepublik am ehesten spezifisch? Die Antwort auf diese Frage möchte ich auf die Formel bringen: *föderalistische Parteiendemokratie mit starkem justizstaatlichem Gepräge*; sie impliziert, daß das Regierungssystem der Bundesrepublik in beträchtlichem Maße als *Konkordanzdemokratie*<sup>89)</sup> zu charakterisieren ist. Auch insofern bezeichnet „Kanzlerdemokratie“ zwar ein wichtiges Merkmal, das jedoch im internationalen Vergleich eben nicht als sonderlich spezifisch erscheint — schon deshalb nicht, weil sich ausländische Regierungschefs mit weniger und schwächeren Gegengewichten konfrontiert sehen: Man denke nur etwa an den britischen Prime Minister! Zu seinen Kompetenzen gehört bekanntlich das Recht der Parlamentsauflösung, über das der Bundeskanzler nicht verfügt, waren die Verfassungsväter im Parlamentarischen Rat doch aufgrund ihrer Weimarer Erfahrungen darauf bedacht, die Parlamentsauflösung zu erschweren. Dies hatte bisher zweimal (1972 und 1982/83) zur Folge, daß eine Parlamentsauflösung nur auf fragwürdigen Umwegen möglich war. Zwar mag man im Parlamentarischen Rat, wie Karlheinz Nclauß in Erinnerung gerufen hat<sup>90)</sup>, die Bundestagsauflösung mittels Vertrauensfrage als Ersatz für direkt-demokratische Instrumente angesehen haben, doch erschien dieses Verfahren in den beiden praktizierten Fällen

<sup>84)</sup> Vgl. W. Jäger (Anm. 5), S. 31.

<sup>85)</sup> Vgl. oben S. 1, Anm. 6.

<sup>86)</sup> J. Gross (Anm. 7), S. 8. — Die Kanzlerdemokratie ist auch nicht an die Majorität einer Partei gebunden (so etwa Rüdiger Altmann, *Das Erbe Adenauers*, Stuttgart 1960, S. 62), die es in der Bundesrepublik ohnehin noch nie gegeben hat — sind CDU und CSU, die sie 1957 zusammen ein einziges Mal erreicht haben, doch zwei eigenständige Parteien!

<sup>87)</sup> Vgl. Uwe Thaysen, „Fraktionenstaat“: Oder was sonst?, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*, Köln 1987, S. 237 ff.

<sup>88)</sup> Die Annahme eines „Strukturbruchs“, wie sie Gerhard Lehbruch (Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976) etwa zwischen föderalistischen Kooperationserfordernissen und parteiendemokratischer Konkurrenz meinte feststellen zu können, halte ich dagegen für übertrieben, zumal auch die Parteien föderativ aufgebaut sind.

<sup>89)</sup> Vgl. Uwe Thaysen, *Mehrheitsfindung im Föderalismus*. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/85, S. 3 ff.

<sup>90)</sup> K. Nclauß (Anm. 6), S. 278 f.

— vor allem 1982/83 — als fragwürdig: Wer (außer dem Bundesverfassungsgericht) mochte schon glauben, daß die Regierungsmehrheit, die am 16. Dezember 1982 den Haushalt für 1983 verabschiedete, am Tage darauf nicht mehr existierte?

Leider haben sich Bundestag und Bundesrat bisher nicht zu einer entsprechenden Verfassungsänderung (m. E. am besten im Sinne der britischen Lösung, da eine Verfassungsänderung zugunsten eines Selbstaufhebungsrechts des Parlaments mit Zweidrittelmehrheit der Problematik nicht gerecht würde)<sup>91)</sup> entschließen können<sup>92)</sup>, die aufgrund der Entwicklung des Regierungssystems in der Bundesrepublik, namentlich des Strukturwandels ihres

Parteiensystems, gerechtfertigt wäre und dem eingetretenen Verfassungswandel Rechnung trüge: Wenn der kleinere Koalitionspartner seine vor der Wahl formulierte Koalitionsaussage revidiert und durch seinen Koalitionswechsel einen politischen Richtungswechsel herbeiführt, wie dies im Herbst 1982 der Fall war, ist offenbar die Legitimierung dieses Wechsels durch Neuwahlen erforderlich geworden. Darin spiegelt sich ein Wandel des Koalitionsverständnisses seit der Ära Adenauer. Diese Entwicklung bedeutet eine Modifikation des demokratischen Elements der Kanzlerdemokratie<sup>93)</sup> als Ausprägung der parlamentarischen Demokratie.

<sup>91)</sup> So auch Werner Kaltefleiter (Parteien im Umbruch. Ein Beitrag zur politischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 201), der mit Recht argumentiert: „Mit einer solchen Regelung hätte auch Helmut Schmidt im Herbst 1982 die Auflösung nicht erzwingen können, weil selbstverständlich CDU/CSU und FDP genausowenig bereit gewesen wären, einer Auflösung zuzustimmen, wie sie nicht bereit waren, auf ihr Verfassungsrecht zur Wahl eines anderen Kanzlers zu verzichten.“

<sup>92)</sup> Konservatives Beharrungsvermögen hat gerade im Hinblick auf Verfassungsänderungen gewiß seine Berechtigung, aber kann man tatsächlich noch behaupten, die bisherige Regelung habe sich bewährt?

<sup>93)</sup> K. Nicolai (Anm. 6), S. 274, meint denselben Sachverhalt, wenn er das „doppelte Gesicht“ der Kanzlerdemokratie durch repräsentative Verfassungsregeln und plebiszitäre Konventionen geprägt sieht.

## **Karl Dietrich Bracher: Orientierungsprobleme freiheitlicher Demokratie in Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/89, S. 3-14

Vor allem zwei miteinander konkurrierende Orientierungen bestimmen Aufbau und Entwicklung einer neuen deutschen Demokratie nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur. Es ist die Spannungslage zwischen nationalem Einheitsverlangen und Sicherung der Freiheit, zwischen problematischen historischen Traditionen und dezidierten politischen Entscheidungen, die von der ambivalenten Erfahrung mit dem deutschen Nationalstaat und dem Scheitern der Weimarer Demokratie überschattet sind.

Anhand der wichtigsten Tendenzen im Verfassungs- und Staatsverständnis der Bundesrepublik werden die Probleme politischer Orientierung zwischen Nations- und Demokratiegedanke, westeuropäischer Integrationspolitik und offener deutscher Frage erörtert. Als „postnationale Demokratie unter Nationalstaaten“ ist die Bundesrepublik in besonderer Weise angewiesen auf die Entfaltung supranationaler Kooperationsstrukturen in einer Welt wachsender ökonomisch-politischer Interdependenz und schrumpfender nationaler Autonomien. Dabei bleibt ein deutscher Staat freiheitlich-demokratischer Orientierung auch im Interesse der Nation vor allem den politischen Grundwerten europäisch-amerikanischer Kultur und der Verteidigung der Menschenrechte verpflichtet.

## **Hans-Peter Schwarz: Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/89, S. 15-27

Die Jahre von 1953 bis 1961 kennzeichnen die Periode Adenauerscher Politik, für die das Wort von der „ausgereiften“ Kanzlerdemokratie zutrifft. Schon in Adenauers letzten Regierungsjahren kündigt sich aber ein Wandel im Verständnis von Regierungshandeln an. Bereits Ludwig Erhard und alle seine Nachfolger konnten das, was unter „Kanzlerdemokratie“ verstanden wird, nicht mehr ausfüllen: Ein Wandel zur Koalitionsdemokratie hin setzte ein.

Während seiner Kanzlerschaft war Adenauer die prägende Gestalt deutscher Politik. Diese Rolle spielte er nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch auf außenpolitischem Gebiet. Dies machte sich im Kabinett dadurch bemerkbar, daß er seine Richtlinienkompetenz voll einsetzte. Von Teamarbeit war er nicht zu begeistern; seine Informationspolitik gegenüber dem Kabinett war selektiv. Einen „Kronprinzen“ duldete er nicht neben sich. In der Koalitionspolitik spielte Adenauer geschickt und ohne Skrupel innerfraktionelle und innerparteiliche Gegensätze aus. Kritisch wurde es immer dann, wenn es zu einer Annäherung zwischen SPD und FDP auf außenpolitischem Gebiet kam. Solche Annäherungen durchkreuzte Adenauer durch eine außenpolitische Ausgrenzung der SPD — wie überhaupt sein Verhältnis zur SPD durch Konfrontation gekennzeichnet war.

Adenauer war nicht von Anfang an der unumstrittene Repräsentant der CDU. Durch seine innerparteilichen Wahlerfolge hatte er sich aber bis 1949 an die Spitze des größten CDU-Landesverbandes gesetzt. Adenauers Machtbasis war jedoch nie die Partei, sondern die Bundestagsfraktion. Die Parteiorganisation auf Bundesebene war schwach, die Landesverbände der Partei hatten erhebliches Gewicht. Adenauers Macht ging zu Ende, als die Fraktion 1963 ihm die Unterstützung aufkündigte.

Selbst wenn die 14 Regierungsjahre Konrad Adenauers bereits durch eine Fülle profunder Untersuchungen gut ausgeleuchtet sind, so warten weitere Politikfelder, wie z. B. Adenauers Verhältnis zur Wirtschaft, zum Bundesverfassungsgericht oder zur Publizistik, der zeitgeschichtlichen Bearbeitung.

## **Peter Haug: Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/89, S. 28-39

Ist die „Kanzlerdemokratie“ ein spezifisches Merkmal der Ära Adenauer oder ein generelles Merkmal des Regierungssystems der Bundesrepublik — vergleichbar mit der starken Stellung des Regierungschefs in anderen westlichen Demokratien? In der Literatur sind beide Sichtweisen anzutreffen, neuerdings wird auch die Frage aufgeworfen, ob sich in der Bundesrepublik nicht seit der Ära Adenauer die Bedingungen politischer Führung geändert haben.

Solche Entwicklungen werden nicht bestritten, doch ist daraus nicht der Schluß zu ziehen, die Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik sei „historisch überholt“. Man braucht die Besonderheiten der verschiedenen Kanzler und der politischen Konstellationen während ihrer Amtszeit nicht in Abrede zu stellen und kann trotzdem die „Kanzlerdemokratie“ für ein generelles Merkmal des Regierungssystems in der Bundesrepublik (neben anderen) halten, dessen Dominanz freilich variierte. Dies wird für Adenauers Nachfolger — Ludwig Erhard, Kurt-Georg Kiesinger, Willy Brandt, Helmut Schmidt und Helmut Kohl — im einzelnen dargestellt, wobei sowohl Spezifika der jeweiligen Kanzlerschaft als auch strukturelle Übereinstimmungen analysiert werden.