

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Peter Schwarz

Von Heuss bis Herzog

Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber

Wolfgang Ismayr

50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland

Karlheinz Nicolauß

Bestätigung der Kanzlerdemokratie?

Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung
und politischen Konventionen

B 20/99

14. Mai 1999

Hans-Peter Schwarz, Dr. phil., geb. 1934; 1966–1973 Ordinarius für Politische Wissenschaften an der Universität Hamburg, 1973–1987 an der Universität Köln und seit 1987 an der Universität Bonn; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Zeitgeschichte, München, sowie des Wissenschaftlichen Direktoriums des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Veröffentlichungen u. a.: Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975; Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Stuttgart 1980; Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957, Stuttgart–Wiesbaden 1981; Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963, Stuttgart–Wiesbaden 1983; Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985; Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986; Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967, Stuttgart 1991; Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994; Das Gesicht des Jahrhunderts. Monster, Retter und Mediokritäten, Berlin 1998.

Wolfgang Ismayr, Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1942; Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden.

Veröffentlichungen u. a.: Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit, Frankfurt/M. 1982; Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992; (Hrsg.) Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl., Opladen 1999; Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999 (i. E.).

Karlheinz Nieclauß, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die Sowjetunion und Hitlers Machtergreifung, Bonn 1966; Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974; Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988; Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Paderborn 1995; Der Weg zum Grundgesetz, Paderborn 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, 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 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Von Heuss bis Herzog

Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber

I.

Seit Heinrich Lübke dem zehn Jahre lang amtierenden Theodor Heuss nachgefolgt ist, wird das Stück „Strukturelle Funktionen und individuelle Ausstattung des Präsidentenamts“ in der deutschen Öffentlichkeit alle fünf Jahre neu aufgeführt, wobei sich die entsprechenden Beiträge so an die neun oder zehn Monate vor der nächsten Bundesversammlung zu häufen beginnen, um dann nochmals aufgewärmt zu werden, wenn der neue Präsident ein Jahr im Amt war und jedermann erstaunt feststellt, daß er seine Aufgabe zwar anders, aber genauso gut oder fast genauso gut wie der alte erfüllt.

Meist beginnen solche Betrachtungen mit dem Verweis auf die kärgliche institutionelle Ausstattung des Amtes, welches faktisch dem Bundespräsidenten wesentlich weniger gestaltenden Einfluß einräumt als dem Bundesverfassungsgericht. Dem folgt dann der Hinweis darauf, daß sich die ja durchaus gegebenen, von manchen als gewichtig, von manchen als weniger gewichtig eingeschätzten Kompetenzen in starkem Maß auf die Repräsentation und auf das bedeutsame, die Öffentlichkeit orientierende Halten von Ansprachen beschränken. Arnulf Baring, in dessen Monographie „Machtwechsel“ man einige der klügsten Beobachtungen zu unserem Thema findet, hat in diesem Zusammenhang den Bundespräsidenten den „wichtigsten Meinungsbildner im Lande“ genannt – dies vor nunmehr schon sechzehn Jahren, also lange vor der Amtszeit Richard von Weizsäckers und Roman Herzogs¹. Sind in derartigen Aufrissen die wesentlichen Funktionen skizziert, wozu auch noch in Krisenzeiten die „politischen Reservefunktionen“ gehören, so folgt dem zumeist der Blick auf die individuelle Persönlichkeit des jeweiligen Amtsinhabers.

Theodor Eschenburg hat damit den Anfang gemacht. In seiner erstmals 1956 erschienenen Monographie „Staat und Gesellschaft in Deutschland“ können wir lesen, der Bundespräsident sei ein Mann, „der nur über wenig potestas verfügt, der aber immerhin die Aussicht hat, durch persönliche auctoritas in etwa auszugleichen, was ihm an potestas fehlt“². 35 Jahre später hat das Josef Isensee in ähnlichem Sinne entfaltet: „Die politischen Führungs- und Entscheidungsaufgaben liegen grundsätzlich bei Parlament und Regierung. Der Bundespräsident ist nur sehr spärlich mit materiellen Kompetenzen ausgestattet, darin vergleichbar dem englischen Monarchen. Doch während jener von den Objektivierungselementen des Amtes getragen wird, muß dieser seine Subjektivität in das Amt einbringen, um ihm Substanz zu geben. So hängt der Repräsentationserfolg am seidenen Faden subjektiver Momente, der rhetorischen Fähigkeit, der Amtscourage, des Feingefühls, der persönlichen Ausstrahlung. Da die politische Tat von Verfassungen wegen versagt ist, bleibt mehr oder weniger das politische Wort übrig...“³

Auf diesen Grundton sind zahllose Aufsätze oder Monographien gestimmt, aber eben hier beginnen auch die Fragen. Sind es wirklich nur die verfassungsrechtlichen Determinanten des Amtes sowie subjektive Momente, die den Ausschlag geben, oder wirken nicht auch andere Faktoren auf die Profilierung des jeweiligen Amtsträgers mit: Krisen oder Abwesenheit von Regierungskrisen, die Koalitionsgegebenheiten; die Persönlichkeit der jeweiligen Bundeskanzler; jenes schwer faßbare Ensemble von Meinungsströmungen, das man den „Zeitgeist“ nennt; der Stil des Amtsvorgängers, von dem sich der Nachfolger im Interesse eigener Profilierung absetzen möchte; die Einflüsse der hohen Beamten und der Redenschreiber, auf die sich alle Präsidenten nach Theodor Heuss eingelassen haben; das Echo bei den Medien und in Meinungsumfragen; ausländische Vorbilder, die abschrecken oder zur Nachahmung anregen – und manches andere mehr?

Der Text beruht auf einem Vortrag anlässlich des Theodor-Heuss-Kolloquiums der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus in Stuttgart vom 29. bis 31. Oktober 1998.

1 Arnulf Baring, *Machtwechsel*. Die Ära Brandt – Scheel, Stuttgart 1982, S. 28.

2 Theodor Eschenburg, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, Stuttgart 1960¹, S. 650.

3 Josef Isensee, *Staatsrepräsentation und Verfassungspatriotismus*, in: Jörg-Dieter Gauger/Justin Stagl (Hrsg.), *Staatsrepräsentation*, Berlin 1992, S. 225.

Dazu im folgenden einige Beobachtungen. Ich beginne aber mit einer Frage: Wie ist es zu erklären, daß trotz der kleinen Bibliothek voller kluger Monographien, Aufsätze und Zeitungsartikel, die bisher jeder Bundespräsident hervorgehoben hat, so vergleichsweise wenige zeitgeschichtlich ernst zu nehmende Monographien existieren? Rudolf Morsey, dem wir die bisher einzige aus den Akten gearbeitete Biographie eines Bundespräsidenten verdanken und der am Beispiel Heinrich Lübkes demonstriert hat, wie viel die Untersuchung selbst einer recht spröden Gestalt erkennen läßt, wenn man gründlich genug recherchiert und professionell vorgeht – Morsey also hat Anfang der neunziger Jahre das Fehlen systematischer Untersuchungen über die Rolle der Bundespräsidenten, ihre Einflußnahme auf die Politik, auf die öffentliche Meinung und auf das Zeitbewußtsein konstatiert⁴. Seither hat sich die Lage nicht gebessert.

Zwar wird von Zeit zu Zeit eine Biographie über Theodor Heuss in Aussicht gestellt, die nun wirklich ein Desiderat wäre, doch wir warten noch immer. Die Bundespräsidenten Gustav Heinemann, Walter Scheel, beides hochinteressante Persönlichkeiten – Fehlanzeige, jedenfalls dann, wenn man von einer Biographie erwartet, daß sie auch und vor allem auf den amtlichen Akten beruhen sollte. Statt dessen fehlt es allerdings nicht an Redensammlungen und Lebensabrisse aus journalistischer Feder, wobei im Untertitel zumeist das angebliche Profil herausgearbeitet wird: also etwa zu Gustav Heinemann „Der unbequeme Präsident“⁵ oder der „Bürgerpräsident“⁶, zu Walter Scheel „Präsident des Ausgleichs“⁷ und zu Karl Carstens „Im Dienste unseres Staates“⁸. Diese und andere Akzente mögen zutreffend sein oder auch nicht – jedenfalls handelt es sich nicht um kritisch erarbeitete wissenschaftliche Biographien. An systematisch angelegten, diachronen Studien zum Präsidentenamt auf gesicherter empirischer Basis herrscht gleichfalls Mangel.

Die Gründe dafür sind evident. Die Dreißig-Jahr-Sperre auf amtlichem Schriftgut erlaubt es bisher nicht, über die Bundespräsidenten nach Lübke gesicherte Angaben zu machen. Barings bereits erwähnte Studie „Machtwechsel“ füllt immerhin für Heinemann und Scheel eine Lücke, weil sich

dieser Autor jahrelang im Bundespräsidialamt aufhalten konnte, somit für die Rolle im jeweiligen Kontext der Koalitionen und für die nie völlig festgelegten Karriereziele oder die individuellen Machtspiele um die Bundespräsidenten Gespür entwickelt und über den präsidientlichen *dinner table* hinweg viele Informationen erhalten hat, die wir ihm freilich ungeprüft abnehmen müssen, da sich derlei naturgemäß nur partiell durch Quellenachweise erhärten läßt.

Besonders hinderlich sind im Fall längst verblichener Bundespräsidenten die Verschlusssachen (VS)-Bestimmungen, welche auch über die Dreißig-Jahr-Grenze hinaus in Kraft sind. Ich selbst könnte darüber berichten, wie es mir nicht gestattet wurde, aus dem in der Forschung seit längerem wohlbekannten Bestand der Gesprächsaufzeichnungen Heuss – Adenauer im zweiten Band meiner Adenauer-Biographie aus dem Jahr 1991 einige wörtliche Zitate anzuführen. Erst 1997 durfte der gesamte Bestand von Rudolf Morsey und mir mit Hans Peter Mensing als Bearbeiter in der Rhöndorfer Ausgabe veröffentlicht werden⁹.

Der Kenner weiß im übrigen, daß unsere sehr begrenzte Möglichkeit, die Innenseite präsidientlicher Macht oder Ohnmacht in Augenschein zu nehmen, nur ein Teilaspekt der Wissensdefizite in bezug auf die letzten Jahrzehnte des bundesdeutschen Regierungssystems ist. Wer die einschlägigen deutschen Publikationen mit dem vergleicht, was Jahr für Jahr über das zeitgenössische amerikanische oder das britische Regierungssystem erscheint, wundert sich immer wieder. Leider müssen wir uns also für die Periode nach 1969 weitgehend auf die Außenansicht der Bundespräsidenten, auf allenfalls selektiv bekannt gewordene amtliche Akten und auf mündliche Informationen stützen.

II.

Daß Theodor Heuss zu den eindrucksvollsten Gestalten in der Frühgeschichte der Bundesrepublik gehört, hat noch niemand im Ernst bestritten. Aber trifft es wirklich zu, daß er das Präsidentenamt auf Dauer geprägt hat? Ich bin in der Tat dieser Meinung. Seine musterbildende Rolle wird durchaus nicht überschätzt. In einer umfassenden Würdigung durch Karl Dietrich Bracher, die 1965 vom seinerzeitigen Theodor-Heuss-Archiv veröffentlicht wurde, hat dieser beim Blick auf die zehn-

4 Vgl. Rudolf Morsey, Berichte und Kritik: Die Bundespräsidenten, in: Die Verwaltung, 24 (1991), S. 65.

5 Joachim Braun, Der unbequeme Präsident, Karlsruhe 1972.

6 Erich Hauer, Bürgerpräsident Gustav Heinemann. Ein Porträt, Freudenstadt 1969.

7 Hans-Roderich Schneider, Präsident des Ausgleichs. Bundespräsident Walter Scheel – ein liberaler Politiker, Bonn 1975.

8 Wolfgang Wiedemeyer, Karl Carstens. Im Dienste unseres Staates. Eine Biographie, Bonn 1980.

9 Vgl. Adenauer – Heuss. Unter vier Augen. Gespräche aus den Gründerjahren 1949–1959. Adenauer. Rhöndorfer Ausgabe, Berlin 1997.

jährige Präsidentschaft zu Recht ausgeführt: „So wurde die Präsenz eines überparteilichen Organs rascher als erwartet im öffentlichen Bewußtsein verankert, während Unsicherheit und Zerspaltung, Staatsenthaltung und Machtkonflikte noch die neue Demokratie belasteten. Dies ist die historische Funktion und zugleich die politische Bedeutung, die Theodor Heuss dem Amt zu leihen und als gute Tradition den folgenden Bundespräsidenten weiterzugeben versucht hat.“¹⁰

Ähnlich Horst Möller, der über einen längeren Zeitraum Gelegenheit zur *participant observation* präsidialer Amtsführung hatte: „Zweifelloos prägte Heuss als erster Bundespräsident den Stil des Amtes: Er wollte ein überparteilicher, ein repräsentierender, redender und reflektierender Präsident sein.“¹¹ Dies sind nur zwei Stimmen aus einem großen Chor von Historikern, Politologen und Journalisten, die durchweg eine vergleichbare Bewertung artikuliert haben. Ich möchte jedoch die Aufmerksamkeit auf einen anderen Aspekt lenken.

Daß und weshalb es im Parlamentarischen Rat dazu kam, die politischen Zuständigkeiten des Bundespräsidenten – verglichen mit dem Reichspräsidenten der Weimarer Republik – bis auf wenige Zweige zurückzustutzen, ist seit den Arbeiten von Friedrich Karl Fromme¹² und Erhard M. Lange¹³ wohlbekannt. Immerhin war aber die Neigung noch nicht völlig verschwunden, es im Grundgesetz wieder mit einer präsidentiellen Demokratie zu versuchen. Ein semipräsidentielles System, mit dem man in der Weimarer Republik keine guten Erfahrungen gemacht hatte, wirkte freilich abschreckend. Doch das amerikanische Vorbild schien einigen akzeptabel. Der Abgeordnete Max Becker hatte anfänglich dafür plädiert, und Anfang 1949 hatten Thomas Dehler und Becker bei der zweiten Lesung im Hauptausschuß nochmals einen entsprechenden Vorstoß unternommen.

Das alles ist wohlbekannt. Weniger bekannt ist hingegen, daß sich bei einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im März 1949, als die Arbeiten am Grundgesetz bereits die Endphase erreicht hatten, auch eine ziemlich eindeutige

Mehrheit der befragten Deutschen in den Westzonen für ein Präsidialsystem aussprach. Auf die Frage: „Sind Sie für eine möglichst starke Stellung des Präsidenten wie in den USA oder für einen möglichst starken Einfluß des Parlamentes?“ sprachen sich 41 Prozent für einen starken Präsidenten aus (50 Prozent der Männer, 34 Prozent der Frauen), während nur 23 Prozent für ein starkes Parlament plädierten (28 Prozent der Männer, 19 Prozent der Frauen); 28 Prozent der Befragten war das gleichgültig (14 Prozent der Männer, 40 Prozent der Frauen). Einige wenige antworteten: „Keines von beiden“ und zeigten sich unentschieden¹⁴. Blicke nach den USA, wo damals Truman während der Berliner Blockade hohes Ansehen erworben hatte, mögen zur Sympathie für das amerikanische Modell beigetragen haben. Jedenfalls waren die Auffassungen in der Breite der Bevölkerung längst nicht so eindeutig wie im Parlamentarischen Rat, wo – wie wir wissen – Theodor Heuss aufgrund der Weimarer Erfahrungen nachdrücklich für das institutionelle Konzept plädiert hat, das dann ins Grundgesetz einging.

Die Frage, wie es zu erklären ist, daß dann ungeachtet der ersichtlich geringen Machtfülle des Amtes Kurt Schumacher – die mit großem Abstand stärkste Potenz in der SPD – am 12. September 1949 gegen Heuss in den Ring trat und dabei verlor, hat schon viele Federn in Bewegung gesetzt. Taktische Überlegungen mögen durchaus ihre Rolle gespielt haben. Jedenfalls entsprach der Griff des SPD-Führers nach dem Präsidentenamt durchaus einer nicht allein deutschen Tradition, wonach ein Präsident eben mehr sein soll als bloß Repräsentationsfigur, „Staatsnotar“ oder „Reservemacht“. Man darf dabei nicht völlig vergessen, daß schließlich auch Theodor Heuss zu dem Zeitpunkt, da er antrat, Bundesvorsitzender der FDP gewesen ist. Daß das Amt des Bundespräsidenten unter einem Präsidenten Schumacher hochgradig politisiert worden wäre mit der Folge eines völlig anderen Rollenverständnisses, ist zu vermuten, gehört freilich zugleich ins Feld der Spekulation verwiesen.

Eine Ausweitung der präsidentiellen Zuständigkeiten ist später nur einmal konkret betrieben worden. Eigenartigerweise war es Mitte der fünfziger Jahre ausgerechnet Theodor Heuss, einer der Erzväter der institutionellen Regelungen des Grundgesetzes, der im Zusammenspiel mit der FDP-Fraktion jetzt den militärischen Oberbefehl für den Bundespräsidenten reklamierte – was natürlich verfassungssystematisch eine ganz

10 Karl Dietrich Bracher, Theodor Heuss und die Gründung der Bundesrepublik, in ders., Das deutsche Dilemma. Leidenswege der politischen Emanzipation, München 1971, S. 218.

11 Horst Möller, Theodor Heuss. Staatsmann und Schriftsteller, Bonn 1990, S. 52.

12 Vgl. Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1960.

13 Vgl. Erhard M. Lange, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 26 (1978), S. 601–651.

14 Vgl. Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955, hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, Allensbach 1956³, S. 157.

unmögliche Konstruktion gewesen wäre¹⁵. Auf allen Seiten spielte dabei parteipolitische Taktik eine Rolle. Dies war jedenfalls der einzige Zeitpunkt in der bundesdeutschen Verfassungsgeschichte, zu dem eine Ausweitung der kärglich bemessenen Zuständigkeiten des Bundespräsidenten wenigstens noch als Möglichkeit aufgeblitzt ist. Wie Adenauer im Frühjahr 1959 für einige Wochen die Vorstellung haben konnte, vom Präsidentenamt aus in großem Stil gestaltend auf die Außenpolitik einwirken zu können, wird für immer ein Rätsel bleiben.

Wenn sich aber das Konzept eines im Institutionengefüge sehr schwachen Bundespräsidenten relativ reibungslos durchsetzte und bald als natürlich erschien, so in erster Linie deshalb, weil der erste Bundeskanzler Adenauer allen Beteiligten – dem Kabinett, den Koalitionsfraktionen, dem Bundespräsidenten selbst und der deutschen Öffentlichkeit – Mal um Mal die neue Wahrheit einrieb, daß die Bundesrepublik eine Kanzlerdemokratie sei. Das betraf auch die meisten Bereiche, in denen Heuss vielleicht hätte versuchen können, seine ohnehin nur marginalen Zuständigkeiten etwas auszuweiten.

Adenauer tat sein Bestes, Heuss aus den Kabinettsbildungen völlig herauszuhalten. Nur im Fall Thomas Dehler beharrte Heuss 1953 mit weitreichenden Folgen darauf, Dehler nicht wieder als Justizminister im Kabinett zu sehen, und Adenauer erwies sich als seinem Wunsch zugänglich. Nicht nur im Binnenverhältnis der Institutionen, sondern ebenso in den auswärtigen Angelegenheiten wurde zweifelsfrei klargestellt, wo die Glocken hingen – nämlich im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt, das bekanntlich bis zum Frühjahr 1955 von Adenauer in Personalunion geleitet wurde. Die wenigen Male, da Adenauer den Eindruck gewann, daß Heuss etwas aus der Reihe tanzte, überfiel er ihn mit vorwurfsvollen Briefen¹⁶.

Zwar dachte Heuss nach eigenem Bekunden durchaus nicht daran, dem Bundeskanzleramt oder dem Auswärtigen Amt seine Reden einzureichen¹⁷.

15 Vgl. Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Bd. 3, München 1993, S. 437; Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 7, 1954, hrsg. für das Bundesarchiv von Friedrich P. Kahlenberg, Boppard 1993, 14. Kabinettsitzung am 12. 1. 1954, S. 26 f.; Konrad Adenauer – Theodor Heuss, Unter vier Augen, Besprechung vom 20. 11. 1953, S. 124.

16 So am 2. Januar 1958, als sich Heuss positiv über George Kennan geäußert hatte, siehe Adenauer an Heuss, 2. 1. 1958, in: Theodor Heuss/Konrad Adenauer, Unserem Vaterland zugute. Der Briefwechsel, Berlin 1989, S. 248.

17 So Heuss an Toni Stolper, 10. 5. 1958, in: Theodor Heuss, Tagebuchbriefe 1955/1963, hrsg. von Eberhard Pikart, Tübingen – Stuttgart 1970, S. 432.

Doch versteht sich von selbst, daß bei Auslandsreisen Auswärtiges Amt und Bundespresseamt über die Ansprachen von grundsätzlicher Bedeutung informiert waren, so daß erforderlichenfalls diskrete Einwirkungen möglich wurden. Schließlich mußten ja die Übersetzungen hergestellt und die Pressearbeit vorbereitet werden. Noch Karl Carstens betonte in seinen Erinnerungen ausdrücklich, natürlich müsse der Bundespräsident bei Reden im Ausland „Einvernehmen mit der Bundesregierung herstellen“, und er fügte hinzu: „An diesen Grundsatz habe ich mich gehalten, auch wenn es mir manchmal schwerfiel.“¹⁸

Ob bei einem anderen Kanzler und bei einem weniger ironischen, betont humanen und musischen Bundespräsidenten die Gewichte etwas anders austariert worden wären, mag man fragen. Nur kam eben im Verhältnis von Adenauer und Heuss nicht bloß der subjektiv-psychologische Faktor ins Spiel. In allen wesentlichen Fragen der Außenpolitik – feste Westbindung, Wiederbewaffnung, Antikommunismus – stimmte Heuss politisch mit dem Kanzler überein, während er zu einem Teil der eigenen FDP auf Abstand hielt.

Wollte der sich seiner Qualitäten durchaus bewußte Heuss somit neben dem Kanzler bestehen, dann war es nur natürlich, auf jene Felder auszuweichen, die ohnehin durch das Grundgesetz vorgegeben waren und auf denen er sich zudem lebenslang getummelt hatte. Anders und sehr viel nachdrücklicher als die Reichspräsidenten der Weimarer Republik (viel eher war der rededreudige Kaiser Wilhelm II. ein Vorbild) hat er an bedeutenden, weit ausholenden, anspruchsvollen Grundsatzreden seine Freude gehabt, welche natürlich viel maßvoller und verständiger waren als die einstigen kaiserlichen Rodomontaden. In diesen umfassenden Reden, in denen er wirklich gut war und die ihm verdienten Beifall einbrachten, wurde er gewissermaßen zum obersten Leitartikler der demokratischen Republik. Noch mehr wußte er es indessen zu schätzen, wenn man ihn nicht nur als den höchsten Leitartikler, sondern auch als den vornehmsten Feuilletonisten der Republik zu preisen geruhte.

Theodor Heuss war stolz darauf, jede der bedeutenderen Reden selbst verfaßt zu haben. An Adenauer schrieb er Anfang 1959 in dem nachmals berühmten zornigen Brief aus dem Urlaubsort Lörrach, als das gute Verhältnis der beiden über der Nachfolgefrage zerbrach: „Daß ich, von den Trivialitäten bei den ‚Beglaubigungen‘ abgesehen, nie eine Rede gehalten habe, die ein anderer

18 Karl Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, hrsg. von Kai von Jena und Reinhard Schmoekel, Boppard 1993, S. 533.

gemacht hat, war technisch wohl überflüssige Mühe, aber einfache Folge meiner Literaten-Vergangenheit.“¹⁹

Johannes Gross spottete zwar später über die „Heusschen Manierismen“, deren man nach zehn Jahren überdrüssig geworden sei²⁰, wobei er sicher in erster Linie auf dessen Reden anspielte. Doch die damals noch durch das humanistische Gymnasium geprägten deutschen Akademiker, die nach den Hitlerschen Exzessen insgeheim nach einem Philosophenkönig verlangten, erfreuten sich höchlichst dieses ins oberste Staatsamt gelangten Bildungsbürgers, der wie eine Reinkarnation der Paulskirchenprofessoren wirkte und darüber hinwegsehen ließ, daß die Politik der Koalition unter dem polarisierenden Adenauer – wie demokratische und nichtdemokratische Politik zu allen Zeiten – ein lautes, intrigenreiches, hartes und schmutziges Geschäft war.

Der zu allen Zeiten latenten Neigung vieler Deutscher, Streit und riskante Entscheidungen als fragwürdig zu betrachten, kam die nachdenkliche Abgehobenheit dieses so klug rasonnierenden, unkontroversiellen Präsidenten aufs schönste entgegen. Mit Heuss war nicht nur der redende Präsident gefunden, dessen Nachfolger auch künftig daran gemessen werden sollten, ob es ihnen (allerdings von Redenschreibern unterstützt) gelingen würde, alle lästigen Fragen der Innen- und der Außenpolitik, der jüngsten oder fernerer Vergangenheit und einer eher drohenden Zukunft intellektuell ins Schweben zu bringen und handliche Begriffe in den Diskurs zu werfen: „Unteilbares Deutschland“ etwa, oder „Kollektivscham“. Heuss machte zudem eine weitere Entdeckung, welche seine Nachfolger, so sie klug waren, beherzigen sollten: Er profilierte sich als integrierende Kraft.

Auch in diesem Punkt folgte er der Ratio eines Staatspräsidenten, der immer auch das ganze Volk im Auge haben soll. Selbst ein französischer Präsident der V. Republik oder ein Präsident der USA muß ja Tag für Tag den Spagat vollführen, einerseits ein Parteiführer zu sein, andererseits der Repräsentant der ganzen Nation. Für einen Präsidenten nach dem Grundgesetz, dem es verwehrt ist, eine Partei zu führen oder politisch zu gestalten, liegt es indessen nahe, sich über die Parteigruppierungen, die ihn gewählt haben, hoheitsvoll zu erheben, um sich auch jenen zu öffnen, die eigentlich im gegnerischen Lager stehen. Wieweit dabei der Gedanke an die mögliche Wiederwahl

mit im Spiel ist, läßt sich stets schwer entscheiden. Tatsache ist jedenfalls, daß Heuss es auf Antrieb fertigbrachte, eine Tradition zu begründen, die da lautet: Wenn die jeweiligen Oppositionsparteien ohnehin numerisch zu schwach sind, um einen eigenen Mann auf den Schild zu erheben, und wenn der Bundespräsident in der ersten Amtszeit auch die Kräfte der Opposition pfleglich behandelt hat, dann darf er für die zweite Amtszeit mit einer breiten Mehrheit rechnen, welche ihn natürlich zumindest moralisch verpflichtet, sich in diesen fünf Jahren noch etwas weiter als zuvor schon von seiner ursprünglichen parteipolitischen Herkunft zu entfernen.

So hat es Heuss geschafft, nach Ablauf von fünf Jahren bei der Wiederwahl im Jahr 1954 871 von 994 Stimmen der Bundesversammlung auf sich zu vereinen – wobei es ihm wohl am meisten Freude gemacht hat, daß die seit den Weimarer Zeiten gehaßte Parteifreundin Marie-Elisabeth Lüders nur eine einzige Stimme erhielt.

Das war musterbildend. Heinrich Lübke ist ähnlich vorgegangen, wenngleich er bei der Wiederwahl nicht ganz so erfolgreich war, Richard von Weizsäcker ebenso. Dieser Kalkül kann eigentlich nur dann nicht aufgehen, wenn die Mehrheitsverhältnisse auf seiten der oppositionellen Parteien zu eindeutig sind. Dann setzen diese ihren eigenen Kandidaten durch wie Karl Carstens im Mai 1979. Schließlich hat Heuss noch in einem weiteren Punkt musterbildend gewirkt, wenngleich ungewollt. Wer 10 Jahre als Bundespräsident hofgehalten hat und um den Globus gereist ist, vermag sich kaum mehr vorzustellen, daß ein Nachfolger die Sache auch nur halb so gut machen könnte wie er selbst. Aus der Vorgeschichte der Bundespräsidentenwahl 1959 ist uns wohlbekannt, welche listigen Eiertänze Heuss zeitweilig vollzogen hat, um vielleicht alle Beteiligten doch noch zu veranlassen, ihm eine Grundgesetzänderung, von der er möglicherweise den Nutzen gehabt hätte, auf silbernem Tablett anzubieten.

Wenn allerdings die amtierenden Präsidenten meinen, kein Mensch könne das Amt besser ausfüllen als sie selbst, so sind die Folgen ihrer so hohen Selbsteinschätzung zumeist betrüblich. Immer dann nämlich, wenn wieder eine Präsidentschaftswahl ansteht, ziehen natürlich die Parteiführer mit großer Selbstverständlichkeit die Sache an sich. Unter den Granden tritt dann das Hobbessche Gesetz wieder in Kraft: „Homo homini lupus“. Taktische Überlegungen, Parteiprestige, Koalitionsrason – alles hat nun bei der Bestimmung des neuen Kandidaten Gewicht, nur nicht die Wünsche und Erwartungen des verdienten Amtsinhabers. So ist es Heuss im Frühjahr 1959 ergangen,

19 Heuss an Adenauer, Dezember 1958/10. Januar 1959, in: Th. Heuss/K. Adenauer (Anm. 16), S. 268.

20 Johannes Gross, *Die Deutschen*, Frankfurt a. M. 1967, S. 91.

später Gustav Heinemann, um dessen Wünsche Wehner, Scheel und Brandt sich nicht kümmerten. Auch Richard von Weizsäcker mußte ähnlich trübe Erfahrungen machen. Die meisten Präsidentschaften, deren Amtsinhaber das letzte Jahr ihrer zweiten Amtszeit erreichen, pflegen deshalb mit Mißklang zu enden.

III.

Damit sind wir beim Wahlvorgang. Lassen sich beim Blick auf die Präsidentschaftswahlen Regelmäßigkeiten erkennen? Und welche? Zunächst zu den Kandidaten. Gibt es so etwas wie den klassischen Typ des aussichtsreichen Präsidentschaftskandidaten? Zweifellos reizt es die Parteiführer immer wieder einmal, hoch angesehene Spitzenpolitiker ins Spiel zu bringen, manchmal sogar sich selbst. Das Präsidentenamt kann dann als Höhepunkt und Abschluß einer großen Politikerkarriere verstanden werden – bisweilen jedoch auch als Abschiebebahnhof.

Die vielbelachte und häufig untersuchte Bundespräsidentenwahl von 1959 zeigt im Vorfeld diesen Typ potentieller Kandidaten: Adenauer möchte den ungeliebten Kanzler-Kandidaten Ludwig Erhard in die Villa Hammerschmidt dirigieren, wird dann selbst beinahe abgeschoben oder läßt sich zeitweilig von der Präsidentschaft verführen, und auf seiten der SPD tritt mit dem damals auf dem Gipfelpunkt seines Ansehens stehenden Carlo Schmid gleichfalls ein Politiker der allerersten Garnitur ins Rennen, bleibt auch bis zum Schluß und verliert schließlich, während sich inzwischen Adenauer und Erhard schon längst wieder entfernt haben.

Zu den Spitzenpolitikern im Jahr 1969 zählen der ehemalige Außenminister und derzeitige Verteidigungsminister Gerhard Schröder von der CDU und Justizminister Gustav Heinemann von der SPD. Allerdings nimmt Heinemann innerhalb der SPD doch eher eine geachtete Außenseiterposition ein.

Die Bewerbung des FDP-Vorsitzenden und Bundesaußenministers Walter Scheel im Jahr 1974 ist ein weiterer typischer Fall, in dem ein bestens platzierter Spitzenpolitiker sich entschlossen zeigt, seine Laufbahn mit der Bundespräsidentschaft zu krönen, wobei es damals noch so aussieht, als sei Scheel 1979 eine zweite Amtszeit sicher.

Aus Sicht des Jahres 1979 muß man auch den Sieger dieser Präsidentenwahl, Karl Carstens, zu den Spitzenpolitikern rechnen, obwohl er eigentlich

ein hoher Beamter war, der ab 1974 eine politische Blitzkarriere machte.

Zu den Spitzenpolitikern, die ihre Karriere mit der Präsidentschaft krönen möchten, zählt auch Johannes Rau, der 1994 kandidierte und dabei unterlag. Bei der bevorstehenden Wahl des Bundespräsidenten hat er denkbar gute Aussichten.

Daneben gibt es einen zweiten Typ – den Verlegenheitskandidaten, der zur Überraschung der Öffentlichkeit und wohl auch zur eigenen Überraschung ins Amt kommt. Heinrich Lübke in der besonderen Konstellation des Jahres 1959 war ein solcher Verlegenheitskandidat. Zwar gehörte er dem Bundeskabinetts an. Doch genau besehen und ohne seinem Andenken zu nahe zu treten, darf man feststellen, daß er nicht einmal so recht aus dem zweiten Glied gewichtiger Politiker stammte, dem ich die Länderministerpräsidenten zurechnen würde oder politisch wirklich einflußreiche Mitglieder des Bundeskabinetts. Lübke war 1959 eher ein Mann aus dem dritten Glied, über den Heuss an Toni Stolper herablassend schrieb: „... ein sehr ehrenwerter und sachlich gescheiter Mann ... Ich habe ihm gegenüber den Bauerninteressen immer die Stange gehalten. Die (kinderlose) Frau, früher Studienrätin, kennt Sprachen und lernt jetzt Russisch.“²¹

Eine ähnliche Verlegenheitslösung war auch Roman Herzog. Dieser ehemalige Kultusminister von Baden-Württemberg und Präsident des Bundesverfassungsgerichts gehörte zwar der Spitzengarnitur der politischen Klasse in der Bundesrepublik an, saß aber niemals im Bundeskabinetts, war kein Landesfürst und spielte auch in der Parteiführung der CDU keine Rolle von Gewicht – alles in allem zwar eine sehr viel breiter angelegte und versiertere Persönlichkeit als seinerzeit Heinrich Lübke, aber dennoch kein Mann, dessen Name sich ursprünglich aufdrängte.

Ein Sonderfall ist Richard von Weizsäcker. Im Mai 1974 stellte ihn die oppositionelle CDU auf, nachdem er – ganz von außen kommend – bereits 1969 im Vorfeld ins Spiel gebracht, von Gerhard Schröder bei der parteiinternen Auseinandersetzung aber ausgepunktet worden war²². Diejenigen in der CDU, die sich schon 1969 für ihn einsetzten – Helmut Kohl war einer von ihnen – erhofften sich von diesem öffentlich angesehenen Außenseiterkandidaten Stimmenzufluß von seiten der FDP. 1974 war die Lage völlig anders. Jetzt war von Weizsäcker innerparteilich stark umstritten. Die einen in der eigenen Partei schoben ihn aber eben

21 Heuss an Toni Stolper, 16.6. 1959, in: Th. Heuss (Anm. 17), S. 443.

22 Vgl. Richard von Weizsäcker, Vier Zeiten. Erinnerungen, Berlin 1997, S. 197–201.

deshalb vor, weil sie signalisieren wollten, daß die CDU auch liberale und ostpolitisch der Entspannung verpflichtete Politiker von Format aufzustellen hatte. Die anderen, denen er mißfiel, nahmen seine Kandidatur hin, weil sie wußten, daß die CDU/CSU (ähnlich wie bald darauf die SPD 1979) ohnehin keine Chance haben würde, so daß sie den ungeliebten von Weizsäcker gerne in die Arena schickten, wohl wissend, er würde eine Wahlniederlage erleiden. Im Jahr 1984 allerdings war von Weizsäcker, jetzt Regierender Bürgermeister von Berlin, ein in weiten Teilen der eigenen Partei sehr angesehener, erfolgreicher Landesfürst, dem der Parteivorsitzende und Bundeskanzler Helmut Kohl bei dessen zähem Streben ins Amt des Bundespräsidenten nichts mehr entgegenzusetzen konnte²³.

IV.

Wie gestalten nun die auf ihr Amt jeweils durchaus unvorbereiteten Kandidaten dann, wenn sie, wie seit längerem geplant oder auch unerwartet, zum Zug gekommen sind, ihre jeweilige Präsidentschaft? Zuerst: Sie tun fast ausnahmslos ihr Bestes, die Jahre, da sie konfrontative Parteipolitiker waren, rasch vergessen zu lassen. Fast ausnahmslos, denn es gibt in diesem Punkt eine einzige Ausnahme: Gustav Heinemann, der kurz nach der Wahl die CDU/CSU mit dem Ausspruch erboste, jetzt habe ein „Machtwechsel“ stattgefunden, und immer wieder einmal Reden hielt, die in wichtigen Sektoren des Parteienspektrums als recht einseitig empfunden werden mußten.

Fast regelmäßig läuft aber ansonsten alles ab, wie bereits angedeutet: Die Aussicht auf das schöne Amt entfesselt anfänglich einen Wirbelsturm von individuellen Leidenschaften, Personalkalkülen, Abneigungen, koalitionstaktischen Überlegungen und Prestige Gesichtspunkten, wobei alles eine Rolle spielt, kaum aber die Frage, ob der Gewählte die Fähigkeit zur Integration besitzen wird, ob er über charismatische Ausstrahlung verfügt oder ob an ihm wenigstens die Kraft zu geistig überlegener, wegweisender, auch rhetorisch glänzender Darstellung zu entdecken ist. Bisher ist nur eine einzige Kandidatur mit dem Argument torpediert worden, der Betreffende sei nicht integrativ genug – die des konservativen Protestantens Stefan Heitmann, der linksliberalen Politikern und Jour-

nalisten verhaßt war und nicht über die Gabe gebot oder nicht bereit war, alle Tabus der politischen Korrektheit zu respektieren.

Eigenartigerweise erweist es sich aber dann jedesmal, daß die inzwischen standardisierte Präsidentschaftsrolle von Amtsinhabern recht unterschiedlichen politischen Gewichts, recht unterschiedlichen Temperaments, auch recht unterschiedlicher darstellerischer und intellektueller Begabung gemeistert werden kann. Am bemerkenswertesten ist jedoch jedesmal, wie dann, wenn die Entscheidung gefallen ist, die Konfrontation der Wahlphase rasch vergessen wird, während der Gewählte unverzüglich in die Rolle des integrierenden Bundespräsidenten hineinschlüpft.

So verhielt es sich beispielsweise nach der im Vorfeld ziemlich umstrittenen Wahl von Karl Carstens, dem es allerdings nach dem Intermezzo einiger konfrontativer Jahre als Anführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auch nicht schwerfiel, nun wieder der gewohnten Rolle des allein dem Ganzen verpflichteten Staatsdieners zu entsprechen. Der noch amtierende Bundespräsident hat die Turbulenzen während und kurz nach seiner Wahl ähnlich rasch hinter sich gelassen.

Auffällig ist noch ein Weiteres. Die meisten neu gewählten Amtsträger sind entschlossen, sich im Stil ihres Auftretens von ihrem Vorgänger abzusetzen. Natürlich können sich nun auch die Unterschiede der Temperamente und des Staatsverständnisses ungebremschter entfalten, wobei jeder neue Bundespräsident rasch erfährt – falls er das nicht ohnehin schon gewußt hat –, daß er Tag für Tag und Rede für Rede zwischen Fettnäpfchen einherschreitet.

Bei dem Bemühen, sich abzusetzen, lassen sich recht unterschiedliche Beobachtungen machen. Heinrich Lübke beispielsweise, der viel weniger als Theodor Heuss vor ihm oder andere nach ihm eine politische Spitzenbegabung war, zeigte sich in dem neuen Amt fest entschlossen, eigene Politik zu machen. Neben angeborener Dickschädeligkeit und einem gewissen Mangel an Souplesse waren es dabei auch die Umstände, die ihn dazu verleitet haben, zusehends auf eine Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD zu drängen sowie eine gewisse Präferenz für ein sehr enges Zusammenwirken mit dem gaullistischen Frankreich zu bekunden. Das Parteiensystem der sechziger Jahre war nämlich vom Anfang bis zum Ende in Bewegung, die Exponenten divergierender innerparteilicher Strömungen rangen erbittert miteinander. Klaus Hildebrand hat es richtig gesehen, wenn er feststellte, in dieser Phase habe die Bonner Demokratie in ihrer Praxis „Anschluß an die parlamentarisch verfaßten Staaten des Westens“ gewonnen

²³ Vgl. ebd., S. 302–305, und die ausführliche Darstellung der gequälten Vorgeschichte dieser Präsidentschaft durch Friedhelm Pflüger, Richard von Weizsäcker. Ein Porträt aus der Nähe, Stuttgart 1990, S. 84–100.

und die Sachzwänge parlamentarisch verfaßter Systeme meistern gelernt²⁴.

Ein Bundespräsident kann sich in dieser Lage, da alles koalitionspolitisch im Fluß ist, nicht von der Politik absetzen; er muß – ob er dies möchte oder nicht (Lübke wollte aber ganz gerne) – von dem erhobenen Podest des gesamtstaatlichen Integrators herabsteigen und mitmischen. Mit Präsident Scalfaro waren unlängst bei der Krise der italienischen Republik ähnliche Erfahrungen zu machen. Überhaupt müssen Präsidenten in parlamentarischen Systemen, die durch periodische, oft häufige Regierungswechsel gekennzeichnet sind, ihr Amt parteipolitisch auffassen, als dies die meisten deutschen Bundespräsidenten bisher zu tun hatten.

Bei Lübke kam allerdings auch noch ein weiteres Element ins Spiel, das nicht nur bezüglich der Bundespräsidenten bestens bekannt ist: der Faktor persönlicher Abneigungen. Die FDP und ihre Spitzenpolitiker waren ihm zuwider, sein Verhältnis zu Adenauer war fast durchweg unterkühlt. Erhard mochte er nicht, Schröder haßte er geradezu, ohne diesen allerdings 1961 und dann nochmals 1965 als Außenminister verhindern zu können, während er mit den Sozialdemokraten ganz leidlich auskam.

Verweilen wir aber noch einen Augenblick bei der Neigung, sich von dem Vorgänger abzusetzen. Heuss schreibt kunstvoll ziselierte Reden, Lübke liest schlichte Reden ab und erschreckt die hohen Beamten jedesmal, wenn er vom Manuskript abweicht und zu improvisieren beginnt. Er selbst und nach ihm auch Gustav Heinemann neigen ganz ausgeprägt dazu, die Öffentlichkeit zu belehren. Wolfgang Jäger, dem wir gute Beobachtungen zum Redenstil der Bundespräsidenten verdanken, bemerkte zu Recht über Lübke, er habe das Staatsamt zuweilen buchstäblich als Kanzel betrachtet, von der herab er sich gedrungen fühlte, in durchaus patriarchalisch-obrigkeitsstaatlichem Verständnis „die guten Sitten zu predigen und die bösen zu schelten“²⁵.

Ähnlich politisch und vergleichbar eigenwillig – wengleich mit Vorstellungen, die denen seines Vorgängers durchaus konträr entgegengesetzt waren – verstand sich auch Gustav Heinemann, zumindest in manchen seiner Ansprachen. Heinrich Böll hat ihn deshalb anerkennend einen „Radikalen im öffentlichen Dienst genannt“²⁶.

Heinemann hatte den protokollarischen Prunk des Amtes fast auf Null reduziert. Seine Staatsbesuche verstand er als Bußgänge, bei Staatsempfängen entfiel der Frackzwang, gutbürgerliche Smoking-Kleidung war nun zugelassen. Wurden Botschafter akkreditiert, so standen bloß zwei Posten unter Gewehr, und Heinemann hat es auch für demokratisch gehalten, die Tore der Villa Hammerschmidt symbolisch für Personen zu öffnen, die weder zuvor noch danach mit der politischen Klasse zu tun hatten. Zum Neujahrsempfang 1971 wurden auch ostentativ geladen: sieben Bauarbeiter (zwei von ihnen Ausländer), fünf Krankenschwestern, vier Entwicklungshelfer, eine Apothekerin, die Inhaberin eines Hutsalons, ein Strafvollzugsbeamter, ein Bewährungshelfer²⁷. Auch damit setzte er übrigens Standards. Seither sieht sich jeder Bundespräsident veranlaßt, immer größere Scharen von Gästen, die Kinder nicht zu vergessen, wenigstens einmal im Jahr mit Würstchen, Ballons, Säften und Sekt – unter Verleihung von Auszeichnungen an ausgewählte Bürger oder Nichtbürger – zur Gartenparty zu bitten.

Walter Scheel hingegen machte vorerst mit vielem von dem Schluß, soweit sich derlei Gepflogenheiten überhaupt einstellen lassen. Er hielt sich ans internationale Protokoll, ließ vor Botschaftern wieder einen Ehrenzug der Bundeswehr auftreten statt bloß eines Trommlers und eines Pfeifers und verlegte das militärische Zeremoniell bei Staatsbesuchen vom Flughafen ins Bundespräsidialamt.

Jeder der Bundespräsidenten betreibt, der Bedeutung des Amtes entsprechend, seine eigene Pressearbeit. Das hat sich über die Jahre hinweg intensiviert und verändert, analog zu durchaus vergleichbaren Entwicklungen beispielsweise im Bundeskanzleramt, in allen großen Bundesministerien oder in den Regierungen der Länder. Die Imagepflege wird routinierter, die Bände mit Reden der Bundespräsidenten werden voluminöser. Zwar sind seit den Tagen von Theodor Heuss wichtigere Ansprachen immer wieder einzeln oder auch in Sammelbänden erschienen. Seit längerem aber scheint *alles* verbreitenswert. Walter Scheel und Karl Carstens beispielsweise haben es in der fünfjährigen Amtszeit jeder auf fünf Bände Reden und Interviews mit jeweils rund 2 000 Druckseiten gebracht. Die Nachfolger sahen keinen Grund, dies zurückzufahren.

Von Weizsäcker vor allem, doch auch der gegenwärtige Bundespräsident sind zudem konsequent dazu übergegangen, einzelne ihrer Reden oder

24 Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969, Stuttgart – Wiesbaden 1984, S. 406 f.

25 Wolfgang Jäger, Die Bundespräsidenten. Von Theodor Heuss bis Richard von Weizsäcker, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/89, S. 37.

26 Süddeutsche Zeitung vom 29. 6. 1974.

27 Vgl. Günther Scholz, Die Bundespräsidenten. Biographien eines Amtes, Heidelberg 1990, S. 259.

Interviews als ganz überragend wichtig herauszuarbeiten – sei es, weil sie das kollektive Erinnern orientieren wollten wie von Weizsäcker in seiner Ansprache zum 8. Mai 1945, sei es, weil sie unkonventionelle Kritik an der „Machtbesessenheit“ der Parteien artikulieren oder die allgemeine Malaise des Reformstaus in einer „Ruck“-Rede zur Sprache bringen wollten, in der allerdings die Verantwortlichen – also in erster Linie Sozialpolitiker und Gewerkschaften – nicht allzu präzise benannt werden durften.

Zu solchen und anderen Reden, die zumeist erwähnt werden, wenn von der orientierenden Funktion des Bundespräsidenten die Rede ist, treten zahlreiche Interviews oder sonstige Auftritte, zunehmend auch im Fernsehen, schließlich sogar nachdenkliche Fernsehgesprächsrunden, wie sie etwa Bundespräsident Herzog unter seinem Vorsitz im Schloß Bellevue versammelte.

Seitdem der sangesfreudige Bundespräsident Scheel eine Schallplatte besungen hat („Hoch auf dem gelben Wagen“), reizt es, der Öffentlichkeit auch Einblick in die Freizeitgestaltung der Präsidenten zu gewähren, um „human interest“ zu erwecken. Karl Carstens verband Freizeitgestaltung mit Öffentlichkeitsarbeit, indem er in Gesellschaft zahlreicher Wanderfreunde auf „offiziellen“ Strecken allein in den ersten vier Jahren seiner Amtszeit 1 124 Kilometer wandernd zurücklegte und „inoffiziell“ weitere 500 Kilometer²⁸. Selbst über die karitativen Tätigkeiten der Präsidentengattinnen, die seit Gründung des Müttergenesungswerks durch Elly Heuss-Knapp im Januar 1950 gute Tradition sind, wird gleichfalls zunehmend intensiver berichtet. Auch in dieser Hinsicht werden im Schloß Bellevue neue Maßstäbe gesetzt, wo Frau Herzog, unbeschadet ihrer karitativen Tätigkeiten, auch regelmäßig als Fernsehköchin in Gesellschaft anderer Küchenmeister beeindruckt.

Die Bundespräsidenten versehen also in den letzten beiden Jahrzehnten ihr öffentliches Wirken eher weniger als mehr zurückhaltend mit einer kräftigen Prise *Infotainment*, weil sie – wie die meisten modernen Politiker neben ihnen – erkannt haben, daß das Publikum nicht bloß ernsthaft belehrt, sondern zugleich unterhalten und menschlich angerührt werden möchte. Und so wie zuvor schon die Bundeskanzler finden sich schließlich auch die Bundespräsidenten bereit, schön photographierte Bildbände von sich herstellen zu lassen.

Ist das Personenkult? Ist es ein Abgehen von der Ernsthaftigkeit des Amtes? Wer so fragt, verkennt

die moderne Form des Politikmachens, die eben auch darin besteht, für die eigentliche Botschaft durch ein weich gezeichnetes Medienbild Empfänglichkeit zu schaffen.

V.

Greifen wir nun nach Erörterung des Wegs zur Präsidentschaft und der Amtsgestaltung nochmals die Frage des politischen Gewichts des Bundespräsidenten auf. Kommt es im politischen System der Bundesrepublik Deutschland überhaupt auf den Bundespräsidenten an? Und lassen sich bei den Amtsinhabern von Heuss bis Herzog doch Unterschiede der Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß feststellen?

Daß jeder Bundespräsident Einfluß auf die Politik ausgeübt hat, ist unbestritten. Dieser Einfluß wäre freilich gering zu veranschlagen, wollte man unter dem Politischen allein die Fragen von Machtterringung, Machterhalt und Machtverlust der Regierungen sowie die Einflußnahme auf Gesetzgebung und Gestaltung der Außenpolitik verstehen. Dabei macht sich nämlich bemerkbar, daß das bundesdeutsche Regierungssystem ungeachtet der für Demokratien nun einmal typischen Daueraufregtheit und ungeachtet vieler Bedrohungen bisher durch ein Höchstmaß an Regierungsstabilität ausgezeichnet war. Somit ist die in den juristischen Kommentaren so breit erörterte Funktion der „Reservemacht“ bisher überhaupt nicht getestet worden.

Wahrscheinlich gab es nur eine einzige Phase, in welcher der Bundespräsident die Möglichkeit hatte, auf die großen Weichenstellungen konkret einzuwirken. Dies waren die Jahre 1952/53 mit ihrem komplizierten Hin und Her um die Westverträge zwischen Bundesregierung, Opposition, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht. Hätte damals ein anderer Bundespräsident amtiert, der nicht so durchaus standhaft wie Heuss die Linie der Regierung durch Skylla und Charybdis hätte steuern helfen, wäre Adenauer möglicherweise im Bundesverfassungsgericht und in der Villa Hammerschmidt aufgelaufen – mit weitreichenden Auswirkungen auf die künftige Entwicklung.

Auch die Entscheidungen zur Auflösung des Bundestags 1972 und 1982 waren Momente, bei denen es verfassungsrechtlich auf den Bundespräsidenten ankam. Doch da die Auflösung 1972 wegen des Patts von Bundesregierung und Opposition gleichermaßen gewünscht wurde, brauchte der durchweg vorsichtige Heinemann, der sich anfangs auf

²⁸ Vgl. ebd., S. 354.

keinen „Handgalopp“ einlassen wollte²⁹, keine Bedenken zu haben. Er ließ sich von den Vorsitzenden der drei Fraktionen im Deutschen Bundestag gemeinsam erläutern, daß sie keine Alternative zur Auflösung und zu Neuwahlen sähen und unterzeichnete unmittelbar an diese nur eine Viertelstunde dauernde Besprechung die Auflösungsanordnung³⁰.

Im Oktober 1982 war die Lage etwas komplizierter. Karl Carstens ließ sich Zeit, da er gegen das von der neuen Koalition abgesprochene, künstlich herbeizuführende Mißtrauensvotum gemäß Artikel 68 GG Bedenken hegte. In insgesamt 17 Gesprächen mit maßgebenden Spitzenpolitikern aller Seiten überzeugte er sich jedoch, daß auch die SPD-Opposition trotz gewisser rechtlicher Bedenken im Grundsatz mit Neuwahlen einverstanden war³¹. Ob die Bundestagswahlen anders ausgegangen wären, wenn er sich gegen die Auflösung entschieden und damit bis zum regulären Wahltermin eine unsichere Lage geschaffen hätte, weiß niemand.

Sieht man von diesen spektakulären Vorgängen ab, so zeigt sich erst recht beim Blick auf die Gesetzgebung, daß der Bundespräsident in keinem überragend wichtigen Fall den großen Gang der Entwicklung zu verändern suchte, geschweige denn verändert hat. Etwas überpointiert könnte man somit formulieren: Die Geschichte der Bundesrepublik wäre wahrscheinlich nicht anders verlaufen, wenn statt des nach den Artikeln 54–61 GG in Verbindung mit Artikel 68 GG tätigen Bundespräsidenten im Jahresrhythmus der jeweilige Präsident des Bundesrats die entsprechenden Funktionen wahrgenommen hätte.

Wie wir wissen, ist indessen der institutionelle Ansatz eine viel zu enge Betrachtungsweise. Zudem könnte – wann immer dies auch eintreten mag – bei labileren Mehrheitsverhältnissen dem Bundespräsidenten auch in der Bundesrepublik phasenweise eben doch eine Schlüsselfunktion zufallen. Daß es in den 50 Jahren bundesdeutscher Geschichte bisher nur einmal, zwischen dem 28. April 1972 und der Bundestagswahl am 19. November 1972, ungeklärte Mehrheitsverhältnisse gab, ist ein historischer Zufall und im internationalen Vergleich eigentlich ganz atypisch für parlamentarische Regierungssysteme. Auch am 27. September 1998 ist die von manchen erwartete Lage nicht eingetreten, in welcher es dem Bundespräsidenten hätte beschieden sein können, bei knappsten Mehrheitsverhältnissen vielleicht für wenige Tage eine Schlüsselrolle zu spielen.

29 So A. Baring (Anm. 1), S. 450.

30 Vgl. ebd., S. 489.

31 Vgl. K. Carstens (Anm. 18), S. 551–556.

Doch die Einflüsse des Bundespräsidenten auf die Spitzenpolitiker, auf die politische Klasse insgesamt und die breite Öffentlichkeit sind selbstverständlich sehr viel weitreichender. Daher besteht bei vielen Beobachtern eine ausgeprägte Neigung, in seiner verstärkenden, vorauseilenden oder nacheilenden Einwirkung auf den jeweils vorherrschenden „Zeitgeist“ die derzeit wichtigste Bedeutung des Bundespräsidenten zu sehen.

VI.

Das Amt des Bundespräsidenten steht, so meine abschließende Feststellung, in einem doppelten Widerspruch. Dieser Widerspruch besteht einerseits darin, daß in der Gestalt des Bundespräsidenten eine Einzelperson das pluralistisch zerfaserte, aufgrund demokratischer Konfliktbereitschaft häufig auch polarisierte Staatsvolk zu repräsentieren hat. Er ist andererseits darin zu sehen, daß dieses gemeinsamer Wertvorstellungen ermangelnde, sittlich längst von der Rolle geratene Volk paradoxerweise dennoch von diesem höchsten Repräsentanten in vielen Grundsatzfragen politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ordnung bis hin zu diffizilen sozialemischen Problemen Orientierung erwartet, wobei die Bundespräsidenten zunehmend freudiger dazu bereit sind, solchen Orientierungserwartungen freundlichst entgegenzukommen.

Im Institutionengefüge demokratischer Verfassungsstaaten muß das Amt des Staatspräsidenten eher als Fremdkörper begriffen werden. Jedenfalls haben sich obrigkeitskritische republikanische und demokratische Bewegungen in der Regel immer dann, wenn sie seit den letzten Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts die altüberkommene Herrschaft ihrer Potentaten abschütteln wollten, auf den Kompromiß eingelassen, das Amt des Königs durch einen auf Zeit gewählten Präsidenten zu ersetzen. Dabei sind die politischen Zuständigkeiten eines solchen Präsidenten mehr oder weniger stark eingeschränkt worden – selbst dort, wo man diesen wie in der amerikanischen Bundesverfassung von 1787, in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 oder in der von de Gaulle etablierten Verfassung der Fünften Französischen Republik klar erkennbare quasi-monarchische Kompetenzen zugewiesen hat.

Im heutigen Deutschland, in Italien oder auch in der Tschechischen Republik, wo derzeit der Intellektuellen-Präsident Václav Havel auf dem Hradschin amtiert, sind die ehemals monarchischen Zuständigkeiten nicht nur stärkstens beschnitten

worden, sie sind auch viel besser getarnt als beispielsweise im heutigen Amerika oder Frankreich. Aber bei genauerem Zusehen lassen sie sich durchaus noch erkennen. Und man versteht die Eigentümlichkeiten unserer Bundespräsidentenwahlen, erst recht aber die Amtsführung der jeweils obsiegenden Bundespräsidenten nur dann angemessen, wenn man auf die innere Spannung zwischen diesem verkappt monarchischen Element einerseits und dem demokratischen Gehalt der Präsidentschaft andererseits aufmerksam macht. Denn alle jene modernen Demokratien, an deren Spitze ein Staatspräsident steht, beruhen ja durchaus auf dem Prinzip der Volkssouveränität.

Demokratie ist Streit, ist Polarisierung, ist Interessen- und Meinungskampf – allerdings im Rahmen fester Regeln und in der Hoffnung, daß der Streit friedlich bleibt und zu einem – stets labilen – Konsensus führt. Aber mit einem derartigen System, in dem die politischen Mehrheiten im Bund und in den Ländern den Minderheiten gegenüberstehen, in dem innerhalb der Parteien Streit herrscht, in dem die Bundesregierungen mit den Länderregierungen ringen, in dem die Sozialpartner, die weltanschaulichen Lager und viele andere Gruppen einander mehr oder weniger offen befehlen – mit einem derartigen System ist das Amt eines den Gesamtstaat repräsentierenden, dem Parteien- und Meinungsstreit übergeordneten republikanischen Wahlmonarchen nur schwer vereinbar.

Eigenartigerweise aber wollen oder können die modernen Demokratien auf eine solche repräsentative Spitze doch nicht verzichten, wobei dem verkappten Wahlmonarchen zumeist auch noch bestimmte Funktionen für den Fall von Regierungskrisen oder von Staatskrisen zugeordnet werden. Ja, es ist sogar festzustellen, daß gerade die nicht mit gewichtigen Zuständigkeiten ausgestatteten Staatspräsidenten gelegentlich neben der politisch-repräsentativen Funktion auch gewisse sakrale Elemente des seinerzeitigen Königtums mit einzubringen versuchen. So wie früher die Völker den Königen neben den im engeren Sinne politischen Aufgaben auch gewisse spirituelle Funktionen zugebilligt haben, so findet ein Präsident in weitgehend säkularisierten Gesellschaften wie der unseren erstaunlicherweise, aber offenkundig viel Zuspruch, wenn er sich in wohlüberlegten Staatsreden als eine Art weltlicher Oberpriester zu artikulieren versteht. Freilich darf er sich dabei von dem linksliberalen Meinungslager nicht weit entfernen.

Weshalb habe ich diese grundsätzlichen Überlegungen angestellt? Nun eben deshalb, weil sich die jeweiligen Präsidentschaftswahlen, denen stets ein ganz eigentümlicher Wahlkampf vorausgeht, aber auch das Rollenverhalten der Amtsträger von

Theodor Heuss bis Roman Herzog nur dann richtig verstehen läßt, wenn man sie in einer dauerhaften Spannung zwischen dem Geist pluralistischer Demokratie einerseits und der kryptomonarchischen Natur des Amtes andererseits begreift. Dieser Umstand allein erklärt es, weshalb durchaus immer wieder streitige und politisch umstrittene Exponenten der Parteilager oder auch innerparteilich kontroverser Positionen in dieses Amt gewählt worden sind – in ein Amt, in dem sie sich doch gemäß der so einflußreich gewordenen Integrations- und Repräsentationstheorie Rudolf Smends verpflichtet sehen, „integrativ zu wirken“.

Die Selbstbeschränkung auf die repräsentative Funktion eines republikanischen Wahl-Monarchen wird dem Bundespräsidenten durch die Erkenntnis erleichtert, daß er in diesem repräsentativsten Staatsamt gegenüber der parlamentarisch verankerten Regierung genausowenig bewegen kann, wie das ein Monarch in den meisten der noch verbliebenen konstitutionellen Monarchien vermag. Die Repräsentationsfunktion mag in schlichten republikanischen Formen entfaltet werden. Doch ein Amtsinhaber, der für die verborgenen Möglichkeiten seines Amtes Gespür hat, kann – ohne dies zu proklamieren oder auch nur entsprechenden Verdacht aufzurühren – die uralten, in dem Amt verborgenen Elemente quasi-monarchischer Repräsentation zu gestalten versuchen. So kann ein derart auftretender und geschätzter Bundespräsident ein wenig mit dem vorherrschenden Mittelmaß versöhnen, das ansonsten tonangebend ist. Skeptisch-aufklärerischen Zeitgenossen mag die Befrachtung dieses höchsten Staatsamts mit Sinn- und Zweckhaftigkeit, Sinnstiftung und umsichtiger Seelenführung mißfallen. Der aufmerksame Beobachter aber erkennt darin eine in geistig oft öder politischer Landschaft durchaus reaktivierbare Komponente des monarchischen Prinzips, das in langen Perioden der Geschichte immer wieder einmal stärker oder schwächer hervorgetreten ist.

So ist das Präsidentenamt ungeachtet seiner machtpolitischen Beschränkungen nach verschiedensten Richtungen hin gestaltunfähig, und immer verbindet sich die Wirkung in die Gesellschaft hinein eben nicht allein mit der Person des Amtsinhabers. Sie ergibt sich auch aus dem Umstand, daß selbst die individualistisch zersplitterten Demokratien am Ende des 20. Jahrhunderts im Regelfall nur *ein* höchstes Amt besitzen, auf das sich bewußt oder unbewußt sehr hohe, vielleicht ganz überzogene Erwartungen richten. Je schärfer die geistige Krise empfunden wird, um so mehr verbinden sich mit dem Bundespräsidenten Orientierungserwartungen. Muß man daraus den Schluß ziehen, daß Bedeutung und Einfluß dieses Amtes eher zu- als abnehmen werden?

50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland

Seit ihrer Gründung am 23. Mai 1949 hat sich die Bundesrepublik Deutschland bei rasch wachsendem Vertrauen der Bürger in das System und seine Institutionen zu einer stabilen parlamentarischen Demokratie entwickelt. Hierzu hat der Deutsche Bundestag in hohem Maße beigetragen, dem eine zentrale Stellung im Verfassungssystem der „alten“ Bundesrepublik wie auch seit dem 3. Oktober 1990 im vereinigten Deutschland zukommt. Daneben verfügt im föderativen System Deutschlands auch jedes der 16 Bundesländer über ein Parlament mit eigenen Kompetenzen der Gesetzgebung sowie der Kontrolle von Regierung und Verwaltung.

Allerdings haben sich mit der Expansion und dem Wandel der Staatstätigkeit und der damit einhergehenden Bürokratisierung, einem wachsenden Partizipationsinteresse der Bürger seit Mitte der sechziger Jahre sowie der Vervielfältigung und weitgehenden Kommerzialisierung des Angebots der elektronischen Massenmedien Stellung und Funktionen des Bundestages deutlich verändert. Einerseits hat sich die politische Aktions- und Resonanzfähigkeit einer nun vielfältiger organisierten Bürgerschaft qualitativ gewandelt. Andererseits sind mit zunehmendem Bewußtsein der weitreichenden ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen und Wechselwirkungen neuer technischer Entwicklungen auch die Anforderungen an die Gestaltungsfähigkeit und das Verantwortungsbewußtsein der politischen Entscheidungsträger gewachsen. Dies gilt grundsätzlich auch unter den Bedingungen der Globalisierung, die eine Sicherung des Primats der Politik erschweren. Zudem schränkt die zunehmende Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf die Europäische Union die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente ein. Bundestag und Bundesregierung haben sich überdies darauf einzustellen, daß eine Zunahme des in den neuen Bundesländern noch deutlich schwächer ausgeprägten Vertrauens in die bundesdeutschen Institutionen – den Anfangsjahren der Bundesrepublik vergleichbar – bis auf weiteres von wirtschaftlichen Verbesserungen und sozialstaatlichen wie ökologischen Leistungen abhängen wird.

I. Parlamentarisches Regierungssystem zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Der 1948/49 mit der Ausarbeitung einer (provisorischen) Verfassung beauftragte Parlamentarische Rat (gebildet aus Vertretern der Landesparlamente) hat die zentrale Rolle des Parlaments im parlamentarisch-demokratischen System der Bundesrepublik unterstrichen. Als einziges zentralstaatliches Organ direkt vom Volk gewählt, ist der Bundestag in bevorzugter Weise demokratisch legitimiert und verantwortlich. Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung von 1919 und zu den Verfassungen der meisten anderen parlamentarischen Demokratien wird der Regierungschef (Bundeskanzler) formell vom Parlament gewählt (Art. 63 GG). Die Wahl kann auch am Vorschlag des Staatsoberhauptes (Bundespräsident) vorbei erfolgen, das nur für den ersten Wahlgang ein Vorschlagsrecht hat. Ferner wurde im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung die Stellung des Regierungschefs gegenüber dem Staatsoberhaupt deutlich gestärkt, das nur indirekt gewählt wird und weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränkt ist (Art. 54 GG).

Ein rechtsverbindliches Mißtrauensvotum ist im Unterschied zur Weimarer Republik und zu zahlreichen westlichen Demokratien nur gegenüber dem Regierungschef – nicht gegenüber einzelnen Ministern – und nur als „konstruktives Mißtrauensvotum“ möglich (Art. 67 GG). Allerdings kann eine Auflösung des Bundestages nur unter stark eingeschränkten Bedingungen erfolgen. Außerdem verzichtet das Grundgesetz ebenfalls in Abgrenzung zur Weimarer Verfassung und im Gegensatz zu den zuvor entstandenen Verfassungen der Bundesländer auf direktdemokratische Sachentscheidungsverfahren mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 GG. Ein die Stellung des Parlaments prägendes Element der Verfassungsordnung sind zudem die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien und die in einem Parteiengesetz näher festgelegten Grundsätze innerparteilicher Demokratie (Art. 21

GG). Hinzu kommt die seit dem Regierungswechsel 1969 zunehmend genutzte Möglichkeit der parlamentarischen Opposition, die Verfassungskonformität von Gesetzen durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

Mit den genannten (und noch näher zu erläutern- den) Bestimmungen zur Wahl und Abwahl des Regierungschefs durch den unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag wurden die verfassungsmäßigen Grundlagen eines parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems geschaffen, in dem die Regierung nicht nur in ihrer Aktionsfähigkeit, sondern auch in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist¹. Als verfassungspolitische Konsequenz dieser Grundentscheidung gilt unter parteienstaatlich-pluralistischen Bedingungen eine enge Verbindung der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit. Aufgabe der Opposition(sfraktionen) ist es dann, die Regierung und die mit ihr verbundenen und sie unterstützende(n) Mehrheitsfraktion(en) öffentlich zu kontrollieren, sie zu kritisieren und zur Politik der Regierungsmehrheit Alternativen zu formulieren. Entgegen dem in Deutschland traditionellen „klassischen“ Dualismus von Parlament und Regierung setzte sich auch in der Parlamentspraxis der Bundesrepublik bis zu einem gewissen Grad dieser „neue Dualismus“ von Regierungsmehrheit und Opposition(sfraktionen) durch und wurde auch von den Parlamentariern als Faktum zunehmend anerkannt, wenngleich es – normativ gesehen – nach wie vor deutliche Unterschiede im Parlamentarismus-Verständnis gibt². Begünstigt wurde diese Entwicklung einmal dadurch, daß Regierungsmitglieder in der Regel dem Bundestag angehören und an fraktionsinternen Sitzungen teilnehmen. Vor allem aber wurde sie dadurch gefördert, daß sich – auch mit Hilfe der Fünfprozentklausel bei Wahlen – ein bipolares System von drei bis fünf Bundestagsparteien herausbilden konnte. Bei den Bundestagswahlen konnten die Wähler zumeist auch eine Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Koalition und einen Kanzler(kandidaten) treffen, nachdem sich die Parteien vor der Wahl festgelegt hatten. Die Bundestagsmehrheit vollzog dann mit der formellen Kanzler-

wahl nur mehr die Wahlentscheidung, zu der sie „plebiszitär“ autorisiert war.

Es wäre allerdings weder analytisch noch normativ angemessen, die Modellvorstellungen des britischen „Westminster-Systems“ auf das politische System der Bundesrepublik schematisch zu übertragen. Dies gilt auch für fast alle anderen westeuropäischen Staaten, angesichts der verfassungspolitischen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik aber in spezifischer Weise³. Die auf Bundesebene übliche Existenz von Koalitionsregierungen, die stark hervorgehobene Stellung des Bundesverfassungsgerichts, das föderative System und zunehmend auch die Verlagerung von Kompetenzen zur Europäischen Union bedingen vielfältige Aushandlungsprozesse, die das Parteienkonkurrenzsysteem zum Teil relativieren.

Stark geprägt wird der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik durch die föderative Struktur und die spezifische Rolle des Bundesrates, der ein weltweit einzigartiges Verfassungsorgan darstellt. Während die Gesetzgebungskompetenzen vornehmlich beim Bund liegen, sind die Länder (und Kommunen) im deutschen System des „kooperativen Föderalismus“ vornehmlich für deren Ausführung zuständig. Der Bundesrat war vom Parlamentarischen Rat nicht als gleichwertige Zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans angelegt worden, und er ist dies – verfassungsrechtlich gesehen – auch heute nicht⁴. Mit dem Recht der Gesetzesinitiative und einem Vetorecht bei der großen Zahl von Zustimmungsgesetzen oder einem Einspruchsrecht bei allen anderen Bundesgesetzen ausgestattet, kommt der seiner Zusammensetzung und Arbeitsweise nach „exekutive“ Bundesrat funktional einem parlamentarischen Gremium nahe. Zudem verfügt er über bedeutsame administrative Kompetenzen, „für die es in anderen Zweikammersystemen keine Entsprechung gibt“⁵.

Mit wachsendem politischem Gewicht hat die parteipolitische Orientierung und Blockbildung im Bundesrat stark zugenommen. Die fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates unter Mitwirkung des Bundesrates hat einerseits zwar die Landesparlamente geschwächt, andererseits aber dazu geführt, daß die im Bundesrat vertretenen Mitglieder der Länderregierungen und deren Spitzenbeamte verstärkt an der Gesetzgebung und Ver-

1 Vgl. Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen 1979, S. 52f.; Heinrich Oberreuter, *Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37–38/89, S. 28–39; Karlheinz Nieclauß, *Der Weg zum Grundgesetz*, Paderborn u. a. 1992, S. 176 ff.; Emil Hübner, *Parlament und Regierung*, München 1995, S. 82 ff.

2 Vgl. Dietrich Herzog u. a., *Abgeordnete und Bürger*, Opladen 1990, S. 103 ff.; Werner J. Patzelt, *Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstandes, der weit besser ist als sein Ruf*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 27 (1996) 3, S. 496 ff.

3 Vgl. Wolfgang Ismayr, *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, in: ders. (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 1999², S. 46 ff.; Arend Lijart, *Democracies*, New Haven–London 1984.

4 Vgl. BVerfGE 37, 363, 380.

5 Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1996⁸, S. 326.

ordnungstätigkeit des Bundes mitwirken. Ein wirklicher „Machtwechsel“ auf Bundesebene erfordert nicht nur eine Mehrheit für die eigene Partei oder ein Parteienbündnis im Bundestag, sondern auch im Bundesrat – mit der Folge, daß bei Landtagswahlen die Bundespolitik zunehmend dominiert und diese tendenziell den Charakter von „Bundesratswahlen“ annehmen. Der Wechsel zwischen stärker konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Phasen – je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Bundesrates – erweist sich als spezifisches Merkmal des bundesdeutschen Parlamentarismus.

Trotz seiner ausgeprägten parteipolitischen Orientierung kommen die Interessen der deutschen „Gliedstaaten“ bei einem internationalen Vergleich mit „Zweiten Kammern“, die dem Senatsmodell folgen, relativ stark zum Ausdruck. Direkt gewählte Regionalvertretungen können sich „leichter im Sinne parteipolitischer Formierung von ihrer Region politisch abkoppeln als Landesregierungen“⁶.

II. Abgeordnete im „Fraktionenparlament“

1. Parteipolitische Verankerung und Professionalisierung

Die schon seit den fünfziger Jahren ausgeprägte parteipolitische Orientierung, vor allem aber die fachliche Ausdifferenzierung und eine damit einhergehende fraktionsinterne Hierarchisierung haben in der Folgezeit – trotz mancher nicht wirkungsloser Reformschritte – noch deutlich zugenommen. Begünstigt durch die Fünfprozent-Sperrklausel des Wahlgesetzes, liegt das faktische Monopol der Rekrutierung der Parlamentarier bei den Parteien. Alle Bundestagsabgeordneten seit der 2. Wahlperiode (1953) kamen als Wahlkreis- oder Listenkandidaten einer Partei in den Bundestag; fast alle waren auch Mitglieder einer Partei. Durch das im parteienstaatlich geprägten parlamentarischen System enge Zusammenwirken von Regierung und Mehrheitsfraktionen bedingt, sind nicht nur der Bundeskanzler, sondern auch die Bundesminister – von seltenen Ausnahmen abgesehen – herausragende Vertreter ihrer Partei. Anders als in politischen Systemen, die dem britischen Westminster-Modell folgen, müssen Minister zwar nicht dem Parlament angehören – wie

auch in den meisten anderen Staaten Westeuropas⁷, doch läßt die Verfassung dies zu – was die parteipolitische Prägung der Regierung begünstigt (hat). Lokale und regionale Parteiämter sind wichtige, ja fast unverzichtbare Voraussetzungen einer Politikerkarriere bis hin zum Bundestagsmandat. Eine weitere Bewährung in Fraktions- und Parteiämtern wird als übliche Voraussetzung für ein Regierungsamt gesehen.

Selbst nach erfolgreicher Bewerbung behalten über zwei Drittel der Abgeordneten regionale Parteiämter und etwa ein Fünftel ihre kommunalen Wahlämter, meist über längere Zeit⁸. Ein Großteil der Abgeordneten bekleidet zudem partei- und verbandspolitische Positionen in Vorständen und Fachkommissionen auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene. Der Tätigkeit vor allem in Fachgremien der Partei messen die Abgeordneten höchste Priorität zu. Diese Ämterkumulation sichert den Parlamentariern einerseits erheblichen Einfluß auf die Parteiarbeit und hält Kommunikationswege zur „Basis“ offen, trägt andererseits aber „wahrscheinlich zur innerparteilichen Verkrustung bei“ (D. Herzog) und bringt erhebliche Arbeitsbelastungen mit sich. Bei einer geschätzten Wochenarbeitszeit von 70 bis 80 Stunden (auch in sitzungsfreien Wochen) üben die Bundestagsabgeordneten – mit wenigen Ausnahmen – ihr Mandat hauptberuflich aus⁹. Die Karrierebedingungen und die Aufgaben des Abgeordneten begünstigen Kandidaten mit politiknahen Berufen (u. a. Rechtsanwälte, Lehrberufe, Angestellte der Wirtschaft, von Parteien und Verbänden).

Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im folgenreichen „Diäten-Urteil“ vom 5. Januar 1975 ist aus dem einst ehrenamtlichen Mandat ein Hauptberuf geworden, für welchen den Abgeordneten eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde „Entschädigung“ zustehe (BVerfGE 40, 296, 315 f.). Infolge dieses Urteils wurden die – nun zu versteuernden – Diäten (Einkommen) 1977 auf 7 500 DM festgelegt und bis 1999 schrittweise auf monatlich 12 875 DM erhöht; hinzu kommt eine Kostenpauschale von derzeit 6 344 DM (§ 11 Abgeordnetengesetz). Die Abgeordneten müssen über die Höhe ihrer Diäten auch künftig regelmäßig selbst entscheiden (Art. 48

7 Vgl. W. Ismayr (Anm. 3), S. 21; Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt a. M. – New York 1995, S. 160.

8 Vgl. Dietrich Herzog, *Der moderne Berufspolitiker*, in: *Der Bürger im Staat*, 40 (1990) 1, S. 11 f.; Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen 1992, S. 52.

9 Vgl. W. Ismayr, ebd., S. 37, 53 f.; Heino Kaack, *Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages*, in: Uwe Thaysen u. a. (Hrsg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag*, Opladen 1988, S. 131.

6 Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm, *Wozu Zweite Kammern?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23 (1992), S. 517–536; vgl. W. Ismayr (Anm. 3), S. 30.

GG), nachdem 1995 die für die Koppelung an die Jahresbezüge eines Bundesrichters erforderliche Verfassungsänderung aufgrund öffentlicher Proteste am Bundesrat gescheitert war.

2. Interessenstruktur

Die Daten zur Berufsschichtung und Verbandsfärbung verweisen im Zusammenhang gesehen auf deutliche Unterschiede des Interessenprofils in den Fraktionen und Ausschüssen, die verbandsbedingte Differenzen bei der Problemwahrnehmung wie auch privilegierte Wirkungschancen vermuten lassen. Funktionen in Gewerkschaften üben überwiegend Mitglieder der SPD-Fraktion aus, während sich Interessenvertreter der Unternehmer, des selbständigen Mittelstandes und der freien Berufe fast ausschließlich bei der Union sowie der FDP finden. Untersuchungen zeigen, „daß einzelne Verbände und Vereinigungen ihre Interessen offenbar gezielt durch Parlamentarier ganz bestimmter Fraktionen vertreten lassen oder umgekehrt: daß einzelne Fraktionen gezielt bestimmte Verbandsinteressen verfolgen“¹⁰.

Die gegenüber der Nachkriegszeit zwar abgeschwächten, aber noch immer deutlichen Unterschiede der Berufsschichtung und Verbandsfärbung der Fraktionen stehen in auffallendem Gegensatz zu dem Anspruch insbesondere der großen Parteien, als „Volksparteien“ die unterschiedlichen Interessen zu artikulieren und zu aggregieren. Daß sich die Fraktionen auch in ihren Kontakten „nach außen“ unterschiedlich orientieren, kann kaum überraschen¹¹.

Etwa ein Drittel der Abgeordneten rekrutiert sich aus dem Öffentlichen Dienst, davon kommt allerdings etwa die Hälfte aus Lehrberufen. Der Anteil der Frauen lag bis zur 10. Wahlperiode (1983–87) unter zehn Prozent, ist seither aber stetig auf nunmehr 31 Prozent (1998) angestiegen, bedingt nicht zuletzt durch Quotierungsregelungen bei der Kandidatenaufstellung von SPD, CDU und der Partei Die Grünen, von der in den achtziger Jahren wichtige Anstöße ausgingen¹².

10 Ferdinand Müller-Rommel, Interessenvertretung im Deutschen Bundestag, in: U. Thaysen u. a., ebd., S. 318; vgl. ferner Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981²; Manfred Hirner, Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen, in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft, Opladen 1993, S. 138–183; Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, Opladen 1997.

11 Vgl. Dietrich Herzog u. a., Abgeordnete und Bürger, Opladen 1990, S. 26 ff.

12 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999 (i. E.).

3. Fraktionsbildung und Wirkungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter

Die Abgeordneten einer Partei schließen sich bei der Konstituierung des Bundestages zu Fraktionen zusammen, wobei 1969 eine Mindeststärke von fünf Prozent der Abgeordneten festgelegt wurde (§ 10 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GOBT]). Ihre Rechte können sie überwiegend nur als Mitglieder einer Fraktion (wirksam) ausüben. Das Bundesverfassungsgericht hat die reale Bedeutung der Fraktionen in der Parteiendemokratie als „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ unterstrichen, eine Festbeschreibung des Rechtsstatus aber nicht für erforderlich gehalten (BVerfGE 80, 219). Auch das am 1. Januar 1995 in Kraft getretene neue Fraktionsgesetz begnügt sich damit, wesentliche Rechte und Aufgaben festzulegen.

Im Bundestag gab es seit der 4. Wahlperiode nur noch drei Fraktionen, von denen jeweils zwei eine Regierungskoalition bildeten. Seit dem Einzug der Grünen in den Bundestag (1983) bildeten – mit Ausnahme der 12. Wahlperiode (1990–1994) – zwei Fraktionen die Opposition, die auch untereinander konkurrierten. Ablauf und Intensität der Willensbildung innerhalb der Fraktionen und ihrer Arbeits- und Kommunikationskontakte untereinander wie „nach außen“ wurden durch diese Konstellation mitgeprägt. Mit Beginn der 14. Wahlperiode (Oktober 1998) hat zudem die oppositionelle PDS Fraktionsstatus erlangt, die seit 1990 bereits als Gruppe mit annähernd gleichen Rechten im Bundestag vertreten war (§ 10 GOBT). Erstmals seit den fünfziger Jahren sieht sich nach dem „Machtwechsel“ im Oktober 1998 eine Regierungskoalition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen) Oppositionsparteien auf der rechten wie auf der linken Seite des Bundestages gegenüber (CDU/CSU, FDP, PDS).

Seit der „Kleinen Parlamentsreform“ 1969/70 zunehmend eingestellt auf die Funktionsbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, wurden die Minderheitenrechte schrittweise ausgebaut. Die Stärkung der Opposition vollzog sich dabei im wesentlichen über einen Ausbau von Fraktionsrechten, womit den Bedingungen eines Mehrparteienparlaments Rechnung getragen wird. Hingegen sind den einzelnen Abgeordneten nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) nur wenige Rechte geblieben. Im Rahmen der Reform 1969 wurde ein Quorum von fünf Prozent der Bundestagsmitglieder auch für die meisten Antragsbefugnisse und sonstigen Minderheitenrechte festgelegt. Von Änderungsanträgen abgesehen, bedürfen alle Initiativen (Vorlagen) der Unterstützung durch eine Fraktion oder eine

entsprechende Anzahl von Abgeordneten (§§ 75, 76 GOBT). Die Geschäftsordnungsreform 1980 trug der faktischen Entwicklung des Fraktionenparlaments auch dadurch Rechnung, daß viele Rechte auch formell von der Fraktion selbst geltend gemacht werden können¹³. Entsprechend wurde die dominante Funktion der Fraktionen auch bei der Ausschubarbeit dadurch unterstrichen, daß manche Kompetenzen ausdrücklich der „Fraktion im Ausschuß“ eingeräumt werden.

Will ein Abgeordneter initiativ werden, muß er sich zunächst um Unterstützung in der eigenen Fraktion bemühen. Dabei muß er sich seinerseits auf die komplexen Willensbildungsstrukturen und die mehrstufigen (und oft verschlungenen) Arbeits- und Informationsabläufe einstellen. Er muß die Kompetenzen im hierarchisch gegliederten Fraktionsaufbau und die „Empfindlichkeiten“ von Funktionsträgern beachten. Seine Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten hängen u. a. von seinem Status innerhalb der Fraktionshierarchie, seinem Rückhalt in den Fraktions-, Partei- und Interessengruppierungen und nicht zuletzt davon ab, ob er für ein bestimmtes Thema „zuständig“ ist¹⁴.

III. Struktur und Willensbildung der Fraktionen

Um der Vielfalt und Komplexität der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben gerecht zu werden, haben Bundestag und Fraktionen strikt arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Die Kompetenzverteilung der Fachausschüsse und der korrespondierenden Arbeitsgruppen der Fraktionen entspricht dabei weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung. Mit zunehmender fachlicher Spezialisierung nahm der Koordinationsbedarf zu, um eine konzeptionelle Abstimmung der vielfältigen Aktivitäten zu sichern. An der fraktionsinternen Willensbildung sind neben dem Vorsitzenden und dem (geschäftsführenden) Vorstand insbesondere die Arbeitsgruppen und Arbeitskreise sowie eine Vielzahl informeller Koordinations- und Beratungsgremien beteiligt, ehe in der Fraktionsversammlung eine abschließende Entscheidung getroffen werden kann.

13 Vgl. Jürgen Jekewitz, Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S. 1041.

14 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 38 ff.; ders. (Anm. 12); Dieter Lattmann, Die lieblose Republik, München 1981; Hans Apel, Der Abstieg, Stuttgart 1990; Hildegard Hamm-Brücher, Der freie Volksvertreter – eine Legende?, München 1990.

Strukturen und Willensbildung der Fraktionen weisen wesentliche Gemeinsamkeiten, aber auch bemerkenswerte Unterschiede auf – wobei vor allem zwischen den großen und den kleinen Fraktionen zu differenzieren ist¹⁵. Aber selbstverständlich prägt auch die Rolle als Regierungs- oder Oppositionsfraktion die Arbeitsweise. Bei den großen Fraktionen SPD und CDU/CSU bilden jene Arbeitsgruppen, die jeweils die der Fraktion angehörenden Mitglieder eines Ausschusses umfassen, die arbeitsintensiven Basisorganisationen. Die mehrere Arbeitsgruppen umfassenden Arbeitskreise wurden bei der CDU/CSU-Fraktion 1980 abgeschafft, bei der SPD-Fraktion erst 1991. Die kleinen Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und PDS haben – bedingt schon durch die geringere Anzahl der Abgeordneten – an den Arbeitskreisen festgehalten. Bei der Willensbildung der CDU/CSU-Fraktion kommt den organisierten Interessengruppierungen „Parlamentarischer Mittelstand“ (PKM) und „Arbeitnehmergruppe“ erhebliche Bedeutung zu, bei der SPD mit phasenweise unterschiedlichem Gewicht den politischen Fraktionsflügeln „Parlamentarische Linke“ und dem innerhalb der Fraktion mitte-rechts stehenden und fester organisierten „Seeheimer Kreis“ (seit den fünfziger Jahren bis 1982/83 den „Kanalarbeitern“)¹⁶.

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen – bei der SPD zugleich Obmann/-frau im Bundestagsausschuß – sind die (einflußreichen) „Sprecher“ der Arbeitsgruppen. Bei den großen Fraktionen hat sich ein spezialisiertes Berichterstatter-System ausgebildet. In den Arbeitsgruppen betreuen die einzelnen Abgeordneten bestimmte Sachgebiete meist über einen längeren Zeitraum und sind dann im Ausschuß die „geborenen“ Berichterstatter ihrer Fraktionen. Diese Spezialisierung auch innerhalb der Arbeitsgruppen ist zum „prägenden Element der Willensbildung“ geworden, wie schon aufgrund der Erfahrungen der sechziger Jahre festgestellt wurde¹⁷. Von einem neuen Abgeordneten wird in der Fraktion erwartet, daß er sich zunächst einmal in ein Spezialgebiet einarbeitet und sich als Berichterstatter bewährt.

Formell sind die Fraktionsversammlungen die zentralen Wahl- und Beschlußorgane. Die Komplexi-

15 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997, Opladen 1998; Uwe Kranenpohl, Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen 1999; Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 193 ff.; Raban Graf von Westphalen, Parlamentslehre, München–Wien 1993, S. 235 ff.

16 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 104 ff.

17 Vgl. Heribert Schatz, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, Meisenheim/Glan 1970, S. 65.

tät der politischen Themen, Zeitdruck und die Größe der Fraktionen bringen es allerdings mit sich, daß die Entscheidungen der Fraktionsversammlung auf den verschiedenen Stufen des hierarchisch strukturierten Willensbildungsprozesses präformiert werden. Der Behandlung in der Fraktionsitzung gehen daher zumeist mehrstufige Koordinationsverfahren voraus, die eine optimale Abstimmung und konzeptionelle Arbeit ermöglichen sollen – was gleichwohl nur teilweise gelingt. Hierbei spielen der jeweils am Montag tagende (erweiterte) Vorstand sowie der (zuvor tagende) Geschäftsführende Vorstand eine wichtige Rolle, dem bei den großen Fraktionen der Fraktionsvorsitzende und seine Stellvertreter sowie die Parlamentarischen Geschäftsführer angehören (bei der Union zudem die beiden Justitiare). Bei diesen Gremien liegt die politische Führung und Geschäftsführung der Fraktionen¹⁸. Hektik und Zeitdruck in den Sitzungswochen sichern den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern, die nicht an der spezialisierten Ausschubarbeit teilnehmen, erheblichen Einfluß, was von vielen „einfachen“ Abgeordneten mit Argwohn beobachtet wird.

Zudem sind die Regierungs- und Fraktionsebene durch verschiedene informelle Koalitionsgremien miteinander verklammert. Neben bzw. vor das Bundeskabinett trat seit den siebziger Jahren – zumindest phasenweise – als „faktisches Entscheidungszentrum“ das Große Koalitionsgespräch, wengleich dessen Beschlüsse formal nur Empfehlungscharakter haben¹⁹. Die Regierungs-, die Fraktions- und die Parteiebene sind in diesen „informellen“ Gremien mit ihren führenden Vertretern beteiligt. Tagte diese Große Koalitionsrunde bisher regelmäßig in Sitzungswochen, soll sie in der seit Oktober 1998 bestehenden rot-grünen Koalition nur noch seltener zusammentreten, doch bleibt die weitere Praxis abzuwarten. Je nach personeller Konstellation wurden grundlegende Entscheidungen der Koalition auch in der „Elefantenrunde“ der Partei- und Fraktionsvorsitzenden getroffen, wenn in der Großen Koalitionsrunde keine Vereinbarungen zustande kamen. Als „Koalitionsgespräche“ finden zudem zahlreiche vorbereitende Arbeitstreffen der Funktionsträger und Fachleute der einzelnen Politikbereiche statt, die der Koordination und Entscheidungsvorbereitung (z. B. von Ausschußsitzungen) dienen.

18 Vgl. W. Ismayr (Anm. 12) und ders., Parteien in Bundestag und Bunderregierung, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Bonn–Opladen 1997, S. 384–406.

19 Vgl. Wolfgang Rudzio, Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik II, Opladen 1991, S. 136f.

Die privilegierte Position der Spitzenpolitiker in Regierung, Fraktion und Partei – häufig in Doppelfunktion – wird durch die Beteiligung an der Großen Koalitionsrunde, der „Elefantenrunde“ von Partei- und Fraktionsvorsitzenden und der „Kleinen Koalitionsrunde“ der Fraktionsvorsitzenden und Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer verstärkt und abgesichert. Regierungsmitglieder und Ministerialbeamte wirken zudem auf vielfältige Weise und einflußreich in den Gremien des Bundestages und der Fraktion mit. In den Vorstandssitzungen und Versammlungen der Mehrheitsfraktionen nehmen die anwesenden Regierungsmitglieder oft eine dominierende Rolle ein.

IV. Willensbildung in Plenum und Ausschüssen

Bedingt durch die Erfordernisse des Arbeitsparlaments wie auch das faktische Monopol der Parteien bei der Rekrutierung der Parlamentarier prägen die Fraktionen die Arbeit im Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages, aber auch in den für die Arbeitsplanung zuständigen Gremien. Die Bestimmung der Tagesordnung und der Debattengestaltung liegt bei den im Ältestenrat vertretenen Fraktionen. Im Ältestenrat sind neben den Mitgliedern des Präsidiums die Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Geschäftsführern und weiteren Abgeordneten im Verhältnis ihrer Stärke vertreten (§§ 6, 12 GOBT). Vereinbarungen über die Arbeitsplanung kommen hier und in weiteren interfraktionellen (Vor-)Absprachen der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer nur zustande, wenn ein Konsens zwischen den Fraktionen hergestellt werden kann. Allerdings hat die Regierungsmehrheit die Möglichkeit, die Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluß zu bestimmen (§ 20 Abs. 2 GOBT). Dies gilt jedoch – anders als im Westminstersystem – als schlechter parlamentarischer Stil und wird nicht häufig praktiziert, kann aber als „Druckmittel“ in den Verhandlungen der Geschäftsführer eingesetzt werden. Die eingespielte parlamentarische Praxis entlastet das Plenum von ausufernden Geschäftsordnungsdebatten und führt – im Vergleich zu einigen anderen westlichen Demokratien – in der Regel zu einer angemessenen Berücksichtigung der Interessen der Oppositionsfraktionen. Andererseits hat sie dazu beigetragen, daß die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer ihre Stellung als „Manager des Parlaments“ ausbauen konnten²⁰.

20 Vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 15), S. 74ff.

Bei der Leitung der Plenarsitzungen wechseln sich der Bundestagspräsident und die (derzeit fünf) Vizepräsidenten ab, und in dem von ihnen zusammen gebildeten Präsidium handelt der Bundestagspräsident seit den Strukturänderungen 1969 zunehmend als *Primus inter pares*. Vor allem aufgrund dieser gemeinsamen Verantwortung ist ihnen an einvernehmlichen Regelungen und Absprachen gelegen. Im Unterschied zum englischen „Speaker“ bleiben die Parlamentspräsidenten und mehr noch deren Stellvertreter als Partei- und Fraktionsmitglieder aktiv.

Der Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit liegt bei den derzeit 23 Ständigen Ausschüssen (mit 15 bis 42 Mitgliedern), deren Beschlußempfehlungen an das Plenum faktisch zumeist Entscheidungscharakter haben. Die Kompetenzverteilung der Ausschüsse und der korrespondierenden Arbeitsgruppen der Fraktionen entspricht seit den sechziger Jahren weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung. Die Besetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes wird – im Verhältnis ihrer Stärke – von den Fraktionen vorgenommen (§§ 57, 12 GOBT); somit werden die Oppositionsfraktionen auch bei der Verteilung der Ausschußvorsitze angemessen berücksichtigt.

Die Fachausschüsse haben die Aufgabe, das Plenum angesichts der Vielzahl von Vorlagen zu unterschiedlichen Sachgebieten zu entlasten und die Kompetenz des Bundestages bei der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zu stärken. Davon hängt wiederum die Chance der Opposition ab, sich durch Sachkunde und aktuelle Präsenz im Plenum und in den Medien öffentlichkeitswirksam als Alternative zu präsentieren. Seit 1969 haben die Ausschüsse auch das Recht, sich mit nichtüberwiesenen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu befassen (§ 62 GOBT). Dieses Selbstbefassungsrecht stärkt die Kontrollkompetenz gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie im Sinne einer vorhergehenden und begleitenden Kontrolle. Die große Zahl von Ministerialbeamten in den Ausschüssen ist weniger Ausdruck der Kontrollfähigkeit der Abgeordneten als vielmehr der Dominanz der Ministerialbürokratie gegenüber „der“ Politik im Prozeß der Politikformulierung und -durchführung sowie der Regierungsmehrheit gegenüber der Opposition. In erster Linie dient deren intensive Mitwirkung der Regierungsmehrheit zur parlamentarischen Absicherung ihrer Politik²¹.

Der Entscheidungsprozeß nicht nur des Plenums, sondern auch der Ausschüsse ist vornehmlich vom

Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition geprägt. Die Geschlossenheit bei Abstimmungen wird nicht nur gefordert, sondern auch in hohem Maße eingehalten. Auch in den Bundestagsausschüssen stimmen vor allem die Mehrheitsfraktionen in aller Regel so ab, wie es zuvor in den Fraktionsgremien abgesprochen und entschieden worden ist. Allerdings können die Fraktionspositionen von früheren Ausschuß-Debatten mit beeinflußt worden sein. Die aufgrund von Erfahrungen der sechziger Jahre entwickelte Vorstellung, die Abgeordneten könnten sich im Ausschuß „unbefangen“ an die Erörterung einer Vorlage machen²², entspricht jedenfalls seit dem Ende der Großen Koalition 1969 nicht mehr der Wirklichkeit²³. Allerdings ist in den meist kollegial geführten Diskussionen der Ausschüsse argumentatives Eingehen auf die Positionen der anderen Seite sehr viel selbstverständlicher als in Plenardebatten.

Die Glaubwürdigkeit parlamentarischer Debatte und parlamentarischer Arbeit leidet darunter, wenn inhaltliche und/oder taktisch-strategische Kontroversen zwischen Koalitionspartnern oder Interessengruppierungen einer Fraktion (Partei) öffentlich ausgetragen oder jedenfalls bekannt werden – im Plenum aber der Eindruck der Geschlossenheit der Lager erweckt wird. Oder wenn in Scheingefechten die Tatsache verwischt wird, daß sich die zuständigen Spitzenpolitiker über die Parteigrenzen hinweg in langwierigen Aushandlungsprozessen wesentlich geeinigt haben. Solche Eindrücke entstehen nicht durchgehend – aber sie prägen den Stil parlamentarischer Debatten noch allzuoft. Zu bedenken ist auch der Zusammenhang zwischen fraktionsinterner Kommunikation und Plenum. Begründet werden Praxis und Anspruch der Geschlossenheit u. a. damit, daß die Abgeordneten gleichberechtigt an der fraktionsinternen Willensbildung beteiligt seien. Entgegen dem Anspruch gleicher Mitwirkungschancen in der Fraktion wird insbesondere in Regierungsfractionen Geschlossenheit des öfteren durch einen zwischen Regierung(smitgliedern) und Fraktionsführung und ggf. auch der Parteispitze abgestimmten appellativen Druck hergestellt. Da interne Voten und Stellungnahmen bekannt würden, solle – so die oft und nachdrücklich geäußerte Erwartung der Fraktions- und Regierungsspitze – nicht nur im Plenum, sondern bereits in der Fraktionssitzung möglichst geschlossen abgestimmt und in einer entscheidungsreifen Phase auf kontroverse Diskussionen am besten

21 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 184 ff.; Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber*, Opladen 1997, S. 188 ff.

22 Vgl. Friedrich Schäfer, *Der Bundestag*, Opladen 1982⁴, S. 123.

23 Vgl. Hans-Joachim Veen, *Opposition im Bundestag*, Bonn 1972, S. 85 f.

ganz verzichtet werden. Dies gilt mitunter auch für erst kurz zuvor getroffene Vereinbarungen der Koalitionsrunde. Durch diesen Druck zur internen Geschlossenheit auch im Argumentationsverhalten können erhebliche Kommunikations- und Beteiligungsdefizite entstehen²⁴.

Die Kommunikations- und Resonanzfähigkeit des Bundestages wird seit langem als verbesserungsbedürftig angesehen. Plenardebatten sollen im Interesse demokratischer Legitimation so gestaltet sein, daß sie kritisches Mitdenken der Bürger ermöglichen und anregen. In mehreren, oft erst nach vielen Jahren durchsetzbaren Reformschritten konnten Verfahrensänderungen erreicht werden, die aber nur teilweise die erwartete Wirkung brachten. Real verbessert wurde seit der Parlamentsreform 1969/70 in kleinen Schritten die kommunikative Chancengleichheit der Opposition(sfraktionen). Die Auswirkungen der jederzeitigen Redebefugnis von Regierungs- und Bundsratsmitgliedern nach Art. 43 Abs. 2 GG wurden seit der 7. Wahlperiode (1972–1976) dadurch gedämpft, daß jeweils zu Beginn der Wahlperiode ein exakter Schlüssel für die Aufteilung der Redezeit für Koalition (Regierung, Koalitionsfraktionen) und Oppositionsfraktion(en) vereinbart wird. Mit dieser Regelung wurde dem engen Verbund von Regierung und Koalitionsfraktionen ebenso Rechnung getragen wie dem Umstand, daß es nicht *die* Opposition, sondern ggf. mehrere eigenständige Oppositionsfraktionen gibt, die auch untereinander konkurrieren. Nach wie vor nutzen Regierungsmitglieder aufgrund des Redeprivilegs des Art. 43 Abs. 2 GG die Gelegenheit, bei Fernsehübertragungen zur besten Zeit zu sprechen.

Um der Gouvernentalisierung und Hierarchisierung der Politikvermittlung entgegenzuwirken, wurde seit langem ein „Parlamentskanal“ gefordert, auf dem *alle* Plenardebatten und ggf. öffentliche Ausschusssitzungen (Anhörungen) sowie Erläuterungen und Zusammenfassungen übertragen werden sollten. Entsprechend angelegt ist das Programm des seit 1997 gemeinsam von ARD und ZDF betriebenen Ereignis- und Dokumentationskanals „Phoenix“, das zudem über das Angebot eines reinen Parlamentskanals weit hinausreicht.

In Reformvorstößen ist immer wieder der Anspruch formuliert worden, daß Debatten insgesamt gesehen vitaler, argumentativer und weniger deklaratorisch und „positionell“ geführt werden sollten. Nach jahrelangen vergeblichen Versuchen konnte in den achtziger Jahren eine diskussionsfreundliche Regelung für Zwischenfragen und Kurzinterventionen durchgesetzt werden, die sich

auch bewährt hat. Um das öffentliche Interesse an vertieften Plenardebatten zu wichtigen Themen zu erhöhen und die Glaubwürdigkeit des Bundestages zu verbessern, wurde im Rahmen einer Parlamentsreform im September 1995 eine seit langem geforderte „Plenar-Kernzeit“ eingeführt (Donnerstagvormittag), in den Debatten zu wichtigen Themen bei stärkerer Präsenz der Abgeordneten regelmäßig vom Fernsehen übertragen werden.

Auf das Plenum beschränkte Reformen reichen allerdings nicht aus, um den gestiegenen Erwartungen gerecht zu werden. Mehr Transparenz bisher nicht- oder allenfalls halböffentlicher Prozesse wird daher seit langem gefordert. Von öffentlichen Anhörungen abgesehen, tagten die Fachausschüsse bisher fast immer nichtöffentlich, obwohl sie (seit 1969) die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände beschließen könnten. Seit 1995 ist es nach der Geschäftsordnung möglich, die Schlußberatung in Form einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse durchzuführen. Ob sich die erwartete Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit, Transparenz und Effizienz der parlamentarischen Willensbildung einstellen kann, wird davon abhängen, ob dieses bisher nur selten angewandte Verfahren künftig häufiger und intensiver genutzt wird²⁵.

V. Funktionen des Bundestages

Funktionen des Parlaments sind – wie in anderen parlamentarisch-demokratischen Regierungssystemen – die Bestellung und Abberufung der Regierung, die Gesetzgebung einschließlich der Haushaltsbestimmung, die Kontrolle von Regierung und Verwaltung, die Repräsentation und Artikulation der Interessen und politischen Positionen sowie die Publizität und Transparenz der politischen Willensbildung. In der Praxis lassen sich allerdings Kompetenzen und Aktivitäten zumeist nicht nur einer Teilfunktion zuordnen.

1. Regierungsbildung

Unter den westeuropäischen Ländern geht außer in der Bundesrepublik Deutschland nur noch in Spanien und Irland die Wahl des Regierungschefs durch die Mehrheit der „ersten Kammer“ des Parlaments der Ernennung der Regierung voraus. Ausdruck der Stabilität unseres Regierungssy-

24 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 128 ff.

25 Vgl. ders. (Anm. 12); Sabine Lemke-Müller, Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 3–19.

stems ist es, daß alle nach Art. 63 GG gewählten Bundeskanzler bereits im ersten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit erhielten. Nach Mehrparteienkoalitionen in den beiden ersten Wahlperioden war nach dem Zerfall kleinerer Parteien die Kleine Koalition der Normalfall. Mehrheitsbildungen erst nach der Wahl aufgrund von Koalitionsverhandlungen ergaben sich nur 1949, 1961, 1969 und 1998 – mit jeweils wichtigen Weichenstellungen. Zu einer Ablösung des bisherigen Kanzlers kam es nur zweimal infolge von Bundestagswahlen (Kurt-Georg Kiesinger 1969; Helmut Kohl 1998), ansonsten im Verlauf einer Legislaturperiode nach der Aufkündigung des Regierungsbündnisses durch einen Koalitionspartner mit der Folge eines konstruktiven Mißtrauensvotums (1982) und/oder aufgrund des Drucks aus der eigenen Partei (Konrad Adenauer 1963, Ludwig Erhard 1966, Willy Brandt 1974, Helmut Schmidt 1982). Erstmals wechselten im Oktober 1998 aufgrund einer Bundestagswahl alle bisherigen Regierungsparteien in die Opposition.

Über das Regierungsprogramm und die Zusammensetzung der Regierung wird erst in oft langwierigen Koalitionsverhandlungen entschieden. Dies geschieht in Verhandlungsrunden führender Regierungs-, Fraktions- und Parteivertreter und in kleinen Gesprächszirkeln. Nach Abschluß der Koalitionsberatungen über das Sachprogramm beschließen Präsidien, Vorstände und Bundestagsfraktionen der beteiligten Parteien formell den Koalitionsvertrag; 1998 lag die Letztentscheidung bei Parteitag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Offiziell präsentiert die neue Regierung der Öffentlichkeit ihr Programm freilich erst mit der Regierungserklärung des neuen Bundeskanzlers vor dem Bundestag, doch stützt sich diese wesentlich auf die Koalitionsvereinbarungen²⁶.

Der Bundestag kann weder bei der Bestellung noch bei der Entlassung der (gleichwohl parlamentarisch verantwortlichen) Bundesminister rechtsverbindlich mitwirken. Sie liegt nach Art. 64 Abs. 1 GG formal beim Regierungschef. Allerdings könnte ein Bundeskanzler kaum einen Minister im Amt halten, dessen Entlassung durch Mehrheitsbeschluß des Parlaments gefordert würde; bisher wurden Entlassungsanträge der Opposition allerdings stets abgelehnt. In der Praxis wird die Besetzung der Stellen weitgehend der jeweiligen Partei überlassen. Nur bei der Auswahl (und Entlassung) der Bundesminister und Parlamentarischen Staatssekretäre der eigenen Partei kann der (designierte) Kanzler entscheidend mitwirken.

26 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 367 ff.

Die 1967 nach britischem Vorbild eingeführten Parlamentarischen Staatssekretäre, die dem Bundestag angehören müssen²⁷, haben die Aufgabe, die Bundesminister und den Kanzler in ihren politischen Leitungsfunktionen durch Übernahme bestimmter Aufgabenbereiche und vor allem im parlamentarischen Bereich zu entlasten. Seit den achtziger Jahren übersteigt ihre Zahl die der Bundesminister erheblich (1991: 33; 1998: 24). Da sich auch die Parlamentarischen Staatssekretäre – obgleich formell nicht Regierungsmitglieder – vornehmlich als Regierungsvertreter verstehen, ist seit den siebziger Jahren ein beachtlicher Anteil der Regierungsfaktionen in die Regierungsdiziplin eingebunden (1994: 13 Prozent; 1998: 11,3 Prozent). Die Führungsfähigkeit der Regierung gegenüber den eigenen Fraktionen wird dadurch erhöht, deren (interne) Kontrollfähigkeit geschwächt.

Der Bundestag kann im Verlauf der Wahlperiode einen Kanzler- und Regierungswechsel nur dadurch herbeiführen, daß er mit absoluter Mehrheit einen neuen Bundeskanzler wählt (Art. 67 GG). Dies ist erst einmal geschehen (zugunsten von Helmut Kohl, 1982). Tatsächlich beruht die politische Stabilität in der Bundesrepublik aber nicht in erster Linie auf dieser Regelung, sondern auf der Entwicklung eines relativ stabilen Parteiensystems. Nach deutschem Vorbild wurde ein konstruktives Mißtrauensvotum in den Verfassungen zweier westeuropäischer Länder (Spanien 1978, Belgien 1994)²⁸ und – in den neunziger Jahren – mehrerer mittelosteuropäischer Staaten eingeführt (Polen, Ungarn, Slowenien).

Im Vergleich zu den meisten anderen parlamentarischen Regierungssystemen Westeuropas wurde im Grundgesetz im Interesse der Regierungsstabilität die Parlamentsauflösung verfassungsmäßig sehr erschwert. Im Verlauf einer Wahlperiode ist sie nur durch ein Zusammenwirken von Regierungschef, Staatsoberhaupt und Parlamentsmehrheit möglich (Art. 68 GG). Immerhin wurden zweimal Neuwahlen auf dem Wege der Vertrauensfrage herbeigeführt („Pattsituation“ 1972, 1982), wobei dieses Verfahren angesichts einer soeben bestätigten stabilen Regierungsmehrheit 1982 verfassungsrechtlich heftig umstritten war, verfassungspolitisch aber als legitim galt. Um derartige Verfassungskontroversen zu vermeiden, wurde – bisher allerdings ohne Erfolg – wiederholt ein Recht des Bundestages auf Selbstauflösung

27 Seit Ende 1998 besteht für Parlamentarische Staatssekretäre im Bundeskanzleramt eine Ausnahmeregelung („Lex Naumann“).

28 Vgl. Harald Barrios, Das politische System Spaniens, in: W. Ismayr (Anm. 3), S. 573.

vorgeschlagen, wobei im Interesse der Opposition ein Beschluß von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder vorgeschlagen wurde²⁹. In keinem Fall, so auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 62, 1, 42 ff.), soll die jeweilige Regierung(smehrheit) frei über einen ihr günstig erscheinenden Wahltermin entscheiden können, wie dies in einer Reihe westeuropäischer Länder der Fall ist.

2. Der Gesetzgebungsprozeß

Der Ausbau des Sozial- und Interventionsstaates seit den fünfziger Jahren führte – insbesondere in den siebziger Jahren – zu einer erheblichen Zunahme meist spezialisierter und detaillierter Gesetze und mehr noch der Regierungsverordnungen. Dabei verbindet sich nach dem Grundgesetz das rechtsstaatliche Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 GG) mit dem demokratischen Anspruch nach gesetzlicher Normierung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind demnach alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen (BVerfGE 40, 237). Die Regierung kann Rechtsverordnungen nur erlassen, wenn sie durch ein Gesetz dazu ermächtigt wird, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung festlegt (Art. 80 GG). Die meisten Gesetzentwürfe werden nach wie vor von der Bundesregierung eingebracht, die über den entsprechenden Beamtenapparat verfügt. Allerdings ging ihr Anteil von zwei Dritteln der Vorlagen in den siebziger Jahren auf ca. 50 Prozent seit dem Einzug der Grünen in den Bundestag zurück³⁰.

Anders als in vielen anderen westeuropäischen Demokratien können einzelne Parlamentarier keinen Gesetzentwurf einbringen. Hierzu sind nur fünf Prozent der Abgeordneten gemeinsam oder eine Fraktion berechtigt. Jedoch werden im Unterschied zu vielen anderen parlamentarischen Systemen, in denen beispielsweise oppositionelle Vorlagen verschleppt oder nicht weiterbehandelt werden, solche (oppositionellen) Gesetzentwürfe im parlamentarischen Verfahren grundsätzlich nicht anders behandelt als Regierungsentwürfe³¹. Allerdings haben aufgrund der engen Verbindung von Mehrheitsfraktionen und Regierung die durchaus zahlreichen Gesetzentwürfe der Opposition (13. Wahlperiode: 196) gleichwohl kaum eine Chance, verabschiedet

zu werden. Der zunächst geringe Anteil der vom Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen eingebrachten Gesetzesvorlagen ist seit der 6. Wahlperiode (1969–1972) unter den Bedingungen einer „oppositionellen“ Bundesratsmehrheit von CDU und CSU auf über zehn Prozent angestiegen und blieb auch unter veränderten Mehrheitsverhältnissen etwa auf diesem Niveau.

Die Initiative zu Regierungsentwürfen geht insbesondere bei Anpassungsgesetzen häufig von Fachreferaten der Ministerien aus, nur bei gewichtigen oder politisch umstrittenen Themen ausdrücklich von der politischen Führung. Beim Bundestag eingebrachte Gesetzentwürfe werden traditionell in drei Beratungen (Lesungen) behandelt. Bei der ersten Beratung von politisch einigermaßen bedeutsamen Gesetzentwürfen wird meist auch eine Plenardebatte geführt, was die Fraktionen schon frühzeitig veranlaßt, sich intern und öffentlich festzulegen. Allerdings findet keine Abstimmung oder gar eine die anschließend damit befaßten Ausschüsse bindende bzw. einengende Festlegung der Grundsätze des Gesetzentwurfs statt – wie dies in einigen anderen parlamentarischen Systemen üblich ist.

Die bei Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 3 GG) erforderliche Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates stellt eine beachtliche Hürde dar, die aber im internationalen Vergleich nicht ausgesprochen hoch angesetzt ist. Sie gilt seit 1992 auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten an Institutionen der Europäischen Union (Art. 23 n. F.). Verfassungsänderungen kommen nur im Konsens mit der großen Oppositionspartei und mit einer breiten Mehrheit der Länderregierungen zustande, bedürfen aber im Unterschied zu etwa der Hälfte der westeuropäischen Länder keiner direktdemokratischen Legitimation³².

Nicht zu unterschätzen ist die Möglichkeit des Bundesrates, zu Regierungsentwürfen Stellung nehmen zu können, noch ehe der Bundestag damit befaßt ist. Dies geschieht regelmäßig und meist sehr detailliert. Ob ein Gesetz tatsächlich zustande kommt, hängt in hohem Maße vom Bundesrat ab, dem es nach Verabschiedung durch den Bundestag zugeleitet wird. Zustimmungsgesetze kommen (im Unterschied zu Einspruchsgesetzen) nur zustande, wenn der Bundesrat ausdrücklich zustimmt. Entgegen den Erwartungen des Parlamentarischen Rates liegt deren Anteil seit der 3. Wahlperiode bei deutlich über 50 Prozent. Die Tendenz zu parteipolitischer Orientierung und Blockbildung verstärkt sich in Phasen unterschiedlicher Mehrheits-

29 Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bd. 1, in: Zur Sache 3, Bonn 1976, S. 104 ff., 131 f.; Helge-Lothar Batt, Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen 1996, S. 131 f.

30 Vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, Baden-Baden 1994, S. 823 ff.

31 Vgl. H. Döring (Anm. 7), S. 223 ff.; W. Ismayr (Anm. 3), S. 33 f.

32 W. Ismayr (Anm. 3), S. 12 f.

verhältnisse in Bundestag und Bundesrat und wirkt sich erheblich auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß aus.

3. Kontrolle und Gestaltung

Der schrittweise Ausbau der Kontrollinstrumente seit den sechziger Jahren kommt vornehmlich der Opposition zugute, deren Kontrollprobleme angesichts zunehmender Staatstätigkeit und damit einhergehender Expansion der Ministerialverwaltung freilich auch gewachsen sind. Seit 1983 ist die Anzahl der Kontrollinitiativen erheblich angestiegen. So haben die Oppositionsfraktionen in den drei letzten Wahlperioden (1987–1998) 87 Prozent der 399 Großen Anfragen und 98 Prozent der 4 871 Kleinen Anfragen an die Bundesregierung eingereicht sowie vier von fünf der 332 Aktuellen Stunden verlangt. Von den in ihrer Bedeutung oft unterschätzten selbständigen Anträgen kommen etwa 80 Prozent von den Oppositionsfraktionen. Die Großen Anfragen zu meist bedeutenden Themen sind neben eigenen Gesetzentwürfen das wohl wichtigste Instrument der Opposition zur Durchsetzung größerer Plenardebatten. Häufig und wirksam nutzen die (Oppositions-)Fraktionen auch die 1965 geschaffene und mit der Geschäftsordnungsreform von 1980 erheblich erweiterte Möglichkeit, kurzfristig eine Aktuelle Stunde mit kurzen Debattenbeiträgen zu aktuellen Themen durchzusetzen. Zuvor war die Opposition insoweit gegenüber der Regierung(smehrheit) deutlich benachteiligt, die aufgrund ihres Redeprivilegs jederzeit eine Regierungserklärung abgeben kann.

Eine Minderheit von einem Viertel der Ausschußmitglieder kann seit der „Kleinen Parlamentsreform“ 1969 eine öffentliche Anhörung erzwingen – eine „im westeuropäischen Vergleich einzigartige Besonderheit“³³. Seither werden zu fast allen bedeutenden Gesetzentwürfen und auch zu anderen Vorhaben öffentliche Anhörungen von Sachverständigen und Interessenvertretern durchgeführt, vornehmlich auf Initiative der Opposition.

Der Bundestag gehört zu den wenigen westeuropäischen Parlamenten, in denen ein Untersuchungsausschuß förmlich von einer (qualifizierten) Minderheit durchgesetzt werden kann. Mit bisher 31 Untersuchungsausschüssen wurden sie vergleichsweise häufig eingesetzt. Sie dienen vornehmlich der Aufklärung von Mißständen, wobei sie überwiegend von der Opposition beantragt und als „Kampfinstrumente“ zur politischen Profilierung genutzt wurden.

Seit ihrer Einführung 1969 insgesamt bewährt haben sich die grundsätzlich diskurs- und problemlösungsorientiert angelegten Enquete-Kommissionen, in denen Wissenschaftler und andere Sachverständige mit Abgeordneten gleichberechtigt beraten und Berichte an das Plenum beschließen (§ 56 GOBT). Bisher wurden 26 Enquete-Kommissionen mit der Aufgabe eingerichtet, komplexe Entwicklungen zu erfassen und zukunftsgerichtete Gestaltungsvorschläge zu erarbeiten. Thematische Schwerpunkte waren neue Technologien und ihre ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen³⁴.

Für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden ist der Petitionsausschuß zuständig, der seit der Reform von 1975 im Grundgesetz verankert ist (Art. 45c) und seither gegenüber der Exekutive über ausgeprägte Inspektionsrechte verfügt. Auf einen „allzuständigen“ Bürgerbeauftragten (Ombudsmann), wie er mittlerweile in den meisten westlichen Demokratien existiert³⁵, wurde bisher verzichtet.

Diese hier nur kurz skizzierten Kontrollinitiativen erfüllen meist mehrere Funktionen, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung³⁶. Sie dienen dazu, Regierung und Verwaltung zu veranlassen, Sachinformationen zu unterbreiten, Defizite, Absichten und Prioritäten der Regierungspolitik offenzulegen, Regierungs- und Verwaltungshandeln im Detail wie konzeptionell zu überprüfen und (öffentlich) der Kritik auszusetzen sowie nicht zuletzt alternative Positionen zu präsentieren und zu begründen. Entscheidendes Kriterium ihrer Wirksamkeit ist die öffentliche Resonanz. Dies gilt auch für Gesetzentwürfe der Opposition, die nur selten angenommen werden, allerdings indirekte Wirkung entfalten können.

4. Wirkungsmöglichkeiten von Regierungs- und Oppositionsfraktionen

Bei den öffentlichen, nach „außen“ gerichteten parlamentarischen Aktivitäten der Koalitions-

34 Vgl. Volker von Thienen, Technischer Wandel und parlamentarische Gestaltungskompetenz, in: Technik und Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1987, S. 87; Wolfgang Ismayr, Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 29–41. Entsprechende Kooperationsformen wurden auch für die Einrichtung einer Institution für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung vorgeschlagen, blieben aber bei der 1989/90 durchgesetzten „kleinen Lösung“ eines (externen) Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag unberücksichtigt. Vgl. Axel Murswiek (Hrsg.), Regieren und Politikberatung, Opladen 1994, S. 79 ff.

35 Vgl. Udo Kempf/Marco Mille, Rolle und Funktion des Ombudsmannes – zur personalisierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle in 48 Staaten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23 (1992), S. 29 ff.

36 Vgl. hierzu W. Ismayr (Anm. 8), S. 333–495.

33 Herbert Döring, Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 51.

abgeordneten dominiert „Blockdenken“, wird Geschlossenheit zwischen Regierungsfractionen und Exekutive sowie auch zwischen den Koalitionspartnern in einem Maße demonstriert, das der Dynamik der oft konfliktreichen Prozesse des Aushandelns und der Interessendurchsetzung nicht entspricht. Ein enges Zusammenwirken sowie wechselseitige Beeinflussung von Regierungsfractionen und Regierung liegen gewiß in der Konsequenz des parlamentarischen Regierungssystems. Es bestehen vielfältige, vornehmlich interne und oft auch informelle Wege wechselseitiger Überprüfung, Einwirkung und Mitentscheidung im direkten Kontakt von Funktionsträgern der Fractionen und der Ministerien sowie auf der Ebene von Fraktions-, Koalitions- und Parteigremien. Generell läßt sich sagen, daß die Einflußnahme der Mehrheitsfractionen auf Vorhaben der Regierung um so erfolversprechender ist, je früher sie einsetzt.

Die Oppositionsfractionen haben nicht nur bei eigenen Initiativen kaum Chancen, von den Regierungsfractionen unterstützt zu werden. Auch bei der Beratung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen der Regierung (smehrheit) in den Ausschüssen kann von einer parlamentarischen Mitregierung der Oppositionsfractionen kaum die Rede sein. Die Einflußmöglichkeiten der Oppositionsparteien verbessern sich allerdings entscheidend, wenn sie auf „ihre“ Mehrheit im Bundesrat setzen und bereits bei der Entwicklung zustimmungsbedürftiger Gesetze Einwände geltend machen können, wie dies in der Zeit der sozialliberalen Koalition und überwiegend seit 1990/91 der Fall war. Ist der Regierung an der Realisierung eines Vorhabens unbedingt gelegen, wird sie sich schon bei der Ausarbeitung eines Gesetzes veranlaßt sehen, (mögliche) Einwände und Optionen der Opposition zu berücksichtigen. Änderungen an Gesetzentwürfen aufgrund oppositioneller Anträge im Ausschuß scheinen aber selbst unter diesen Voraussetzungen eher bescheiden zu sein.

VI. Ansätze und Perspektiven einer Parlaments- und Verfassungsreform

Reformdiskussionen begleiten den Bundestag zwar seit seinem Bestehen, haben aber nur phasenweise breitere Aufmerksamkeit bei den Abgeordneten gefunden. Ein großer Reformschub kam angesichts divergierender Zielvorstellungen nicht zustande, doch hat der Bundestag in mehreren kleineren Reformschritten eine Reihe von – insgesamt gesehen – bedeutsamen Verfahrensänderun-

gen erreicht, die freilich nur teilweise die gewünschte Wirkung brachten. Auch bei weiteren Reformschritten sollte davon ausgegangen werden, daß der Bundestag – so die vorherrschende Auffassung – gleichermaßen Arbeits- und Redeparlament sein und somit eine Optimierung von Effizienz, Transparenz und Partizipation angestrebt werden sollte. Er sollte sowohl „Werkstatt der Demokratie“ als auch „zentraler Ort des politischen Diskurses“ sein³⁷.

Angesichts der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse haben sich die Anforderungen an die Gestaltungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger wie auch die Forderungen nach mehr Transparenz der staatlich-politischen Willensbildung und deren kommunikative Basisrückbindung erhöht. Eine dieser Entwicklungen angemessene Stärkung des Bundestages als oberstes Organ politischer Willensbildung kann allerdings nicht bedeuten, die enge Verbindung von Regierung und Koalitionsfractionen in Frage zu stellen, die für das parlamentarische System konstitutiv ist. Ziel ist es vielmehr, unter Beachtung der verfassungspolitischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik die parlamentarische Seite in diesem Verbund, aber auch die Stellung der demokratisch legitimierten politischen Führung (Regierung/Parlamentsmehrheit) insgesamt gegenüber der Ministerialbürokratie, der Wirtschaft und einflußreichen Verbänden zu stärken. Neben weiteren Änderungen der GOBT sind auch Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes geboten, weil das Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander berührt ist. Noch in konstitutioneller Tradition stehende Bestimmungen sollten durch Neuregelungen ersetzt werden, die der spezifischen Rolle der Opposition (sfractionen) gerecht werden. Entsprechende Vorstöße der Oppositionsparteien nach der deutschen Vereinigung fanden weder in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ noch im Bundestag die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

Weiterhin angestrebt werden sollten Parlaments- und Verfassungsreformen insbesondere in folgenden vier Bereichen:

1. Im Grundgesetz sollten Informations-, Auskunft- und Aktenvorlagepflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag und vor allem gegenüber parlamentarischen Minderheiten verankert werden, wie sie nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins (1990) in mehrere Landesverfassungen aufgenommen wurden³⁸. Zudem sollten Referentenentwürfe, Kommissionsberichte und Anhörungsprotokolle der Regierung den Fractionen

37 So die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth, BT-Plenarprotokoll 11/119, 19. 1. 1989.

38 Vgl. W. Ismayr (Anm. 8), S. 529 ff.

rasch zugänglich gemacht werden sowie alle anderen bei der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs verwendeten Materialien einschließlich erarbeiteter Alternativkonzepte spätestens zum Zeitpunkt der Einbringung eines Gesetzentwurfs. Seit langem stehen eine verfassungsmäßige Verankerung der Enquete-Kommissionen mit der Sicherung von Inspektionsrechten sowie Auskunfts- und Kontrollbefugnisse als Minderheitenrecht in Petitionsausschüssen an, ferner ein Untersuchungsausschußgesetz mit Verfahrensverbesserungen im Interesse der Opposition.

2. Durch eine Reihe aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen sollte die seit Ende der sechziger Jahre erheblich verbesserte Analyse- und Beratungskapazität der Abgeordneten und Fraktionen so ausgebaut werden, daß sie sich in gewissem Umfang auch unabhängig von gouvernemental bzw. administrativ geprägten Vorlagen und Informationen sachkundig machen können. Insbesondere auf Ausschubebene sind Verbesserungen erforderlich, so u. a. bei der Vorarbeit und Nachbereitung von öffentlichen Anhörungen und der Auswertung von Regierungsberichten. Zudem sollte die gegenwartsnahe Beratung der Abgeordneten und Ausschüsse durch den Bundesrechnungshof stärkeres Gewicht erhalten.

3. Dem Ziel, die Kommunikationsfähigkeit und Transparenz des Bundestages zu verbessern, dienen eine Reihe sukzessiv eingeführter Regelungen, die aber nur teilweise im angestrebten Sinne umgesetzt wurden. So wurden mit der Einführung der regelmäßig durchgeführten Regierungsbefragung (1988), der „Plenar-Kernzeit“ und der Ermöglichung einer „Erweiterten öffentlichen Ausschubberatung“ (1995) seit langem vorgeschlagene Reformen eingeleitet. Dies gilt auch für die Einrichtung des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix durch ARD und ZDF. Allerdings wird die Praxis der Kernzeit-Debatten den Erwartungen nur teilweise gerecht, während die Möglichkeit der „Erweiterten öffentlichen Ausschubberatung“ bisher kaum genutzt wurde. Bei entsprechender Umsetzung scheint dieses Konzept aber geeignet, Kommunikationsfähigkeit, Transparenz und Effizienz sowie die Beteiligungschancen der Abgeordneten gleichermaßen zu erhöhen³⁹.

4. Neue Formen und Foren der Bürgermitwirkung und des öffentlichen Diskurses könnten der produktiven Verknüpfung von Bürgeraktivitäten und parlamentarischen Verfahren dienen. So wird vor-

geschlagen, bei öffentlichen Anhörungen die Zahl der Vertreter von Fachverbänden zu reduzieren und mehr unabhängige Wissenschaftler sowie Vertreter von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden einzuladen. Der Petitionsausschuß sollte bei Anliegen von öffentlichem Interesse häufiger Petenten anhören und Abordnungen von Massenpetitionen empfangen. Darüber hinaus könnte der in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ eingebrachte, jedoch abgelehnte Vorschlag erneut aufgegriffen werden, bei Massenpetitionen von mindestens 50 000 Stimmberechtigten den Petitionsausschuß verfassungsrechtlich zur Anhörung zu verpflichten. Zudem sollten Massenpetitionen gemeinsam mit dem Bericht des Petitionsausschusses im Bundestag und seinen Ausschüssen beraten werden. Auch wären je nach Thematik neue Diskussionsformen zu erproben, wobei die bei den zahlreichen Anhörungen, Foren und Kongressen der (Oppositions-)Fraktionen gemachten Erfahrungen genutzt und weiterentwickelt werden könnten.

Weiterführend wäre die verfassungsrechtliche Verankerung eines Initiativrechts der Bürger, wie es nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins bereits in mehreren neuen Landesverfassungen institutionalisiert und – erfolglos – in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ auch für den Bund vorgeschlagen wurde. Auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Bürgern (z. B. 100 000) sollte der Bundestag verpflichtet sein, sich mit bestimmten Themen (z. B. einem Gesetzentwurf) zu befassen und Vertreter der Initiativen anzuhören, wenn diese es wünschen (vgl. Art. 41 LV SchlH). In der Konsequenz dieses Ansatzes liegt es, daß die Vertreter der Initiative berechtigt sein sollten, ein Volksbegehren zu beantragen, wenn das Parlament einem Gesetzentwurf nicht zustimmt, und daß bei dessen Annahme ein Volksentscheid durchgeführt werden muß. Nachdem direktdemokratische Sachentscheidungsverfahren im Zuge eines „Demokratisierungsschubs“ in den neunziger Jahren mittlerweile in allen Bundesländern und auf kommunaler Ebene in allen Flächenstaaten eingeführt worden sind, scheint eine entsprechende Verfassungsreform auch auf Bundesebene an der Zeit. Den genannten Kriterien und Zielvorstellungen entsprechende weitere Reformschritte sollten so aufeinander abgestimmt sein, daß sie kumulativ wirksam werden können und das Parlament (noch) besser in die Lage versetzen, veränderten Gestaltungs- und Repräsentationsansprüchen gerecht zu werden.

39 Vgl. BT-Plenarprotokoll 13/55, 21. 9. 1995.

Bestätigung der Kanzlerdemokratie?

Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen

Bei einer Umfrage nach Erinnerungen an die Anfänge der Bundesrepublik würden mit größter Wahrscheinlichkeit das „Wirtschaftswunder“, das Wachstum der westdeutschen Industrieproduktion und der relative Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten an erster Stelle genannt. Weniger bewußt ist die Tatsache, daß die Bundesrepublik sich seit ihrer Konstituierung durch ein „Regierungswunder“ auszeichnet, welches den wirtschaftlichen Aufstieg der fünfziger und sechziger Jahre erst ermöglichte. Ab 1949 bestanden in Deutschland erstmals Parteienregierungen, die wirtschaftliche und soziale Probleme lösen konnten und außerdem über einen längeren Zeitraum regierten als die kurzlebigen Kabinette der Weimarer Republik. Die Regierungszeit der einzelnen Kanzler und ihrer Koalitionen veranlaßte eine britische Expertenkommission im Herbst 1998 zu der Feststellung, das deutsche System habe „produced too much rather than too little stability“¹.

Die Frage nach den Ursachen der Stabilität ist nicht so einfach zu beantworten wie man auf den ersten Blick vermutet. Das Grundgesetz mit seiner im Vergleich zur Weimarer Verfassung klareren Verteilung der Kompetenzen spielte hierbei eine wichtige Rolle. Bei näherem Hinsehen wird aber deutlich, daß sich innerhalb und in enger Verbindung mit der Regierung neue Verfahren entwickelt haben, die im Grundgesetz nicht vorgesehen sind. Die Bildung der Koalitionsregierungen erfolgt z. B. nach informellen Regeln, die sich aus der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundestages ergeben. Entsprechendes gilt für die Regierungsorganisation und die regierungsinternen Verfahren zur Vorbereitung von Entscheidungen. Die Koalitionsregierungen der Bundesrepublik erweisen sich als vielschichtige Gebilde, die nur einer differenzierten Analyse zugänglich sind.

Die Entwicklung des Parteiensystems hat die Regierungspraxis maßgebend beeinflusst: Der Bundestag bestand mehr als zwanzig Jahre lang aus drei Fraktionen (CDU/CSU, SPD, FDP), zu denen inzwischen zwei weitere (Bündnis 90/Die Grünen, PDS) hinzugekommen sind. Diese Konzentration war die Voraussetzung für die Bildung

eines Regierungs- und eines Oppositionslagers, so daß der Wähler zwischen zwei Alternativen entscheiden kann. Die Koalitionsbildung erfolgt damit unter einem direkt-demokratischen Einfluß, welcher durch die Konkurrenz zwischen dem Kanzler und dem Kanzlerkandidaten der Opposition noch verstärkt wird.

Die Vorstellungen des Parlamentarischen Rates zur Stellung der Regierung im Verfassungssystem bilden den Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen. Die Regeln des Grundgesetzes sind nicht nur verfassungsrechtlich verbindlich, sondern wurden 1948/49 mit der Absicht formuliert, die Stabilität und Arbeitsfähigkeit der Regierung zu verbessern. Das besondere Interesse dieses Beitrags gilt jedoch den informellen Regeln für die Regierungsbildung und die Regierungstätigkeit in den vergangenen 50 Jahren der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei sollen die Amtszeit Helmut Kohls sowie der jüngste Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition Gerhard Schröders berücksichtigt werden.

I. Die stabile Regierung als Ziel der Grundgesetzautoren

Eine der wichtigsten Schlußfolgerungen des Parlamentarischen Rates aus den Erfahrungen der Weimarer Republik war die Neugestaltung des Präsidentenamts sowie die Stärkung des Kanzlers und seiner Regierung. Die Verfasser des Grundgesetzes verzichteten auf die Volkswahl des Staatsoberhauptes, weil sich die zweimalige Wahl Hindenburgs von 1925/1932 als problematisch für die Weimarer Demokratie erwiesen hatte. Außerdem begrenzten sie die Rechte des Präsidenten und die Möglichkeit seiner Wiederwahl. Der Bundespräsident hat aufgrund dieser Weichenstellung in erster Linie repräsentative Aufgaben, während die politischen Entscheidungen vom Bundeskanzler erwartet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Rechte des Reichspräsidenten – wie die Parlamentsauflösung, das Notverordnungsrecht oder die Einleitung eines Volksentscheides – dem Bundeskanzler übertragen wurden. Die Autoren des

¹ The Report of the Independent Commission on the Voting System, London 1998, S. 17.

Grundgesetzes waren vielmehr bestrebt, neue Lösungen zur Stabilisierung der Regierung zu finden, wie z. B. für die Bildung der Bundesregierung: Während der Weimarer Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt wurde und sich um eine Mehrheit im Reichstag bemühen mußte, wird der Bundeskanzler vom Parlament gewählt. Er benötigt in der Regel die Zustimmung der Mehrheit der Parlamentsmitglieder in geheimer Abstimmung. Für den ersten Wahlgang hat der Bundespräsident das Recht, einen Kandidaten für das Kanzleramt vorzuschlagen. Falls der Bundestag nach mehrfachen Versuchen nur in der Lage ist, einen Minderheitenkanzler zu wählen, kann der Präsident gegebenenfalls den Bundestag auflösen und Neuwahlen einleiten. Diese Form der Kanzlerwahl fand im Parlamentarischen Rat nach ausführlichen Diskussionen die Zustimmung der beiden großen Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie der FDP und der Zentrumspartei.

Die Wahl des Bundeskanzlers durch das Parlament ist inzwischen zur Selbstverständlichkeit geworden, weil der Bundestag bisher immer in der Lage war, den Regierungschef im ersten Wahlgang mit der sogenannten „Kanzlermehrheit“ zu wählen. Der Parlamentarische Rat betrat damals mit seinen Formulierungen jedoch verfassungspolitisches Neuland, denn die älteren Demokratien Europas (Frankreich, Großbritannien, Skandinavien bis auf Schweden) verzichteten in der Regel auf eine förmliche Wahl des Regierungschefs und gehen davon aus, daß dieser das Vertrauen des Parlaments besitzt, bis das Gegenteil bewiesen ist². Die Voraussetzungen für die problemlose Kanzlerwahl in der Bundesrepublik sind aber in erster Linie im Parteiensystem und nicht in den Verfassungsbestimmungen zu suchen. Die Ergebnisse der Bundestagswahlen machten im Gegensatz zur Weimarer Republik deutlich, welche Partei den Bundeskanzler stellen und welche Koalition regieren würde.

Die erste Kanzlerwahl am 15. September 1949 erfolgte allerdings mit einer äußerst geringen Mehrheit, denn Konrad Adenauer erhielt im ersten Wahlgang 202 Stimmen von 402 Mitgliedern des Bundestages. Zu diesem Zeitpunkt waren elf Parteien im Parlament vertreten, so daß der erste Bundestag in seiner Zusammensetzung noch eine große Ähnlichkeit mit dem Weimarer Reichstag aufwies. In den siebziger Jahren führten die knappen Mehrheiten der sozialliberalen Koalition gegenüber der CDU/CSU ebenfalls zu knappen

Kanzlerwahlen. Helmut Schmidt wurde z. B. am 15. Dezember 1976 mit 250 Stimmen von 497 Mitgliedern des Bundestages erneut zum Bundeskanzler gewählt.

Der bekannteste Beitrag des Parlamentarischen Rates zur Stabilisierung der Regierung ist das konstruktive Mißtrauensvotum. Es läßt den Sturz der Regierung durch das Parlament nur zu, wenn gleichzeitig ein neuer Regierungschef gewählt wird. Diese Überlegung findet sich bereits in den Verfassungsvorstellungen des deutschen Widerstandes und der Emigration: Ein Programmentwurf der sozialdemokratischen Politiker Stampfer, Geyer und Rinner vom November/Dezember 1933 schlägt zum Beispiel vor, die Ablösung des Regierungschefs nur noch durch die Wahl eines Nachfolgers zuzulassen. Entsprechend einer Denkschrift des Kreisauer Kreises aus dem Jahre 1942 sollte ein Sturz des vom Reichspräsidenten mit Zustimmung des Reichstags ernannten Kanzlers nur bei gleichzeitiger Wahl eines Nachfolgers möglich sein³.

Im Parlamentarischen Rat bestand dementsprechend eine breite Übereinstimmung zur Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums. Das Recht des Parlaments zur Ablösung der Regierung wird hierdurch in weit stärkerem Maße begrenzt als z. B. im „rationalisierten Parlamentarismus“ (M. Duverger) der Fünften Französischen Republik. Die Autoren des Grundgesetzes waren allerdings nicht der Ansicht, daß der spätere Artikel 67 des Grundgesetzes eine „Patentlösung“ darstelle. Dr. v. Mangoldt (CDU) befürchtete, hiermit werde die Verfassungswirklichkeit nur verschleiert. Sobald der Kanzler die Mehrheit im Parlament verliere, müsse er mit Koalitionsverhandlungen hinter seinem Rücken rechnen, und auch der Bundestag sei in dieser Situation kaum noch arbeitsfähig. Nach den Worten des Sozialdemokraten Rudolf Katz sollte man das konstruktive Mißtrauensvotum nicht als „Patentlösung für alle zukünftigen möglichen Regierungskrisen“ bewerten. Es habe jedoch den Vorteil, den Kanzler bei Verlust seiner Mehrheit nicht noch zusätzlich mit einem „offiziellen Mißtrauensvotum“ zu belasten⁴.

Die fünfzigjährige Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland scheint in der Tat anzudeuten, daß das konstruktive Mißtrauensvotum

2 Vgl. Ludger Helms, Das Amt des deutschen Bundeskanzlers in historisch und international vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27 (1996), S. 700.

3 Vgl. Erich Matthias/Werner Link (Hrsg.), Mit dem Gesicht nach Deutschland, Düsseldorf 1968, S. 208; Ger van Roon, Neuordnung im Widerstand. Der Kreisauer Kreis innerhalb der deutschen Widerstandsbewegung, München 1967, S. 546 f.

4 Vgl. Karlheinz Nießlauß, Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949, Paderborn u. a. 1998, S. 189–191, sowie Parl. Rat–Hauptausschuß, 3. Sitzung vom 16. 11. 1948, Prot. S. 33.

offenbar überbewertet wird. Mit Helmut Schmidt wurde bisher nur einer von sechs Kanzlern auf diesem Wege gestürzt. Die anderen Amtsinhaber traten größtenteils aufgrund veränderter parteipolitischer Machtverhältnisse zurück. Adenauer und Brandt mußten sich dem Druck der eigenen Partei beugen und den „innerparteilichen Kanzlerwechsel“ unter Fortsetzung der Regierungskoalition zulassen. Erhard verlor seinen Koalitionspartner FDP und hatte auch in der CDU/CSU zum Schluß mehr Gegner als Freunde. Kiesinger und Kohl scheiterten aufgrund eines für sie ungünstigen Wahlergebnisses: Kiesinger verfehlte 1969 die absolute Mehrheit für die CDU/CSU, und Kohl gelang es 1998 nicht, die Unterstützung der Wähler für die Fortführung seiner Koalition mit der FDP zu erreichen. Aufgrund der bisherigen Bilanz wird man dem konstruktiven Mißtrauensvotum in erster Linie eine politisch-psychologische Bedeutung zumessen: Ein Bundeskanzler, der sich nur noch im Amt halten kann, weil kein Nachfolger gewählt wird, hat seine politische Handlungsfähigkeit verloren.

Die zurückhaltende Bewertung des konstruktiven Mißtrauensvotums veranlaßte den Parlamentarischen Rat, mit der Vertrauensfrage (Art. 68 GG) ein weiteres Element zur Stärkung der Position des Regierungschefs in das Grundgesetz aufzunehmen. Sie sollte dem Bundeskanzler eine Auflösung des Parlaments ermöglichen, falls dieses der Regierung die Unterstützung verweigert und kein konstruktives Mißtrauensvotum zustande bringt. Umstritten ist, ob die Grundgesetzautoren dem Bundeskanzler hiermit auch einen breiteren Weg zu Neuwahlen eröffnen wollten, wie er 1972 und 1982 von Willy Brandt und Helmut Kohl begangen wurde. Gegen die restriktive Interpretation des Art. 68 GG sprechen immerhin die Ausführungen von Rudolf Katz, der diesen Artikel im Parlamentarischen Rat formulierte. Katz bemerkte im November 1948 vor dem Hauptausschuß, hierbei handele es sich auch um ein Auflösungsrecht „für den Fall, daß die Bundesregierung den Wunsch hat, eine wichtige politische Frage durch das Volk entscheiden zu lassen“. Zwei Monate später wiederholte er diese Interpretation und erklärte: „Der Sinn des Artikels ... ist, der Regierung die Chance einer Neuwahl zu geben, wenn sie es für gegeben erachtet.“⁵

Ein mit der britischen Verfassungspraxis vergleichbares unbegrenztes Recht zur Parlamentsauflösung steht dem deutschen Regierungschef allerdings nicht zur Verfügung. Entsprechendes gilt beim Ver-

gleich mit Frankreich, wo der Präsident der Republik jederzeit die Nationalversammlung auflösen kann. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Interpretation des Art. 68 GG hat die Auflösung des Bundestages auf dem Weg über die Vertrauensfrage den politischen Nachteil, daß der amtierende Bundeskanzler und seine Koalition die eigene Abstimmungsniederlage vorbereiten müssen. Als z. B. Helmut Kohl im Dezember 1982 die Vertrauensfrage stellte, enthielten sich die Regierungsfractionen der Stimme, so daß mit 218 zu acht Stimmen das erwünschte negative Resultat erreicht wurde.

Der Parlamentarische Rat erweiterte die Kompetenzen des Regierungschefs, indem er ihm nach dem Grundgesetz die alleinige Entscheidung über die Berufung und Entlassung seiner Minister zusprach. Nach der Weimarer Reichsverfassung konnte der Reichstag einzelnen Ressortministern das Mißtrauen aussprechen. Die Vorstellung, die parlamentarische Verantwortlichkeit allein dem Kanzler zuzuschreiben und auf eine ausdrückliche Zustimmung des Bundestags zur Ernennung der Ressortminister zu verzichten, setzte sich allerdings im Parlamentarischen Rat erst im Januar 1949 durch. Carlo Schmid, der sozialdemokratische Vorsitzende des Hauptausschusses, war sich der Tragweite dieser Regelung bewußt und erklärte: „Das stärkt die Stellung des Bundeskanzlers enorm. Das macht ihn in einem ganz anderen Umfang zum Herrn der Regierung, als er es nach unseren bisherigen Vorstellungen gewesen ist ... Wir haben mit diesem einzelnen Satz eine wesentlich andere Art von Regierung beschlossen, als wir sie ursprünglich wollten.“⁶

Die staatsrechtliche Interpretation des Grundgesetzes unterscheidet dementsprechend drei Organisationsprinzipien der Bundesregierung: das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kabinettsprinzip. Das Kanzlerprinzip kommt in der Formulierung des Art. 65 GG zum Ausdruck: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ Nach dem Ressortprinzip leitet jeder Minister innerhalb dieser Richtlinien seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Hinsichtlich des Kabinettsprinzips schreibt das Grundgesetz bei mehreren Gelegenheiten die Entscheidung des gesamten Kabinetts vor (z. B. bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern sowie nach Art. 37, 84–86 und 91 GG). Die sogenannte Richtlinienkompetenz stand allerdings schon in Art. 56 der Weimarer Reichsverfassung und nutzte den Reichskanzlern wenig. Das Kanzlerprinzip ist jedoch insofern dominierend, als der Bundeskanz-

5 K. Nielauf, ebd., S. 201f., sowie Parl. Rat–Hauptauschuß, 4. und 33. Sitzung vom 17. 11. 1948 und 8. 1. 1949, Prot. S. 44 und 415; Karlheinz Nielauf: Mehr Spielraum für den Kanzler, in: Die Zeit vom 3. 12. 1982, S. 5.

6 Parl. Rat–Hauptauschuß, 33. Sitzung vom 8. 1. 1949, Prot., S. 409.

ler nach dem Text des Grundgesetzes jeden Minister zur Entlassung vorschlagen kann.

II. Regierungsbildung und Regierungsorganisation

Am Beispiel der Kanzlerwahl wurde bereits deutlich, daß die Überlegungen des Parlamentarischen Rates zur Stabilisierung der Regierung nur wirksam wurden, weil sich seit 1949 eine gegenüber der Weimarer Republik grundlegend veränderte Parteienstruktur entwickelte. Bei der Bildung seiner Regierungsmannschaft ist der vom Bundestag gewählte Kanzler ebenfalls an die parteipolitischen Bedingungen gebunden. Er kann das Recht der Ministerernennung keineswegs so frei handhaben, wie es ihm das Grundgesetz einräumt, sondern er muß bei der Regierungsbildung auf die unterschiedlichen Flügel, Interessen und Landesverbände in seiner eigenen Partei Rücksicht nehmen. Falls ein Politiker der eigenen Partei mit starker Hausmacht bei der Besetzung der Ministerposten übergegangen wird, können hieraus für den Kanzler Schwierigkeiten in den eigenen Reihen entstehen. Alle Bundesregierungen waren außerdem – bis auf kurze Phasen des Übergangs – Koalitionsregierungen. Selbst als Konrad Adenauer bei der Wahl von 1957 eine deutliche absolute Mehrheit für die CDU/CSU erreichte, behielt er die beiden Minister der Deutschen Partei in der Regierung. Die Kanzler der CDU müssen außerdem die bayerische „Schwesterpartei“ angemessen berücksichtigen. Unter dem Eindruck ihres Wahlerfolges bei der Bundestagswahl von 1957 mit 55 Mandaten forderte die CSU von Adenauer die Festlegung eines schriftlichen „Fraktionspakts“ und vier Ministerposten⁷.

Die weitreichenden Kompetenzen des Bundeskanzlers bei der Regierungsbildung, die ihm die Art. 64 und 65 des Grundgesetzes zuschreiben, werden demnach durch Koalitions- und Partei-rücksichten eingeschränkt. Nach der inzwischen üblichen Praxis sichern sich die Koalitionspartner bei der Regierungsbildung bestimmte Ministerien und entscheiden anschließend autonom über die Besetzung der Ministerposten. Die Nachfolge von Außenminister Genscher im Jahre 1992 war in dieser Hinsicht beispielhaft: Die FDP hatte zunächst Irmgard Adam-Schwaetzer nominiert, änderte aber unvermittelt ihre Meinung und schlug Klaus Kinkel vor, den Bundeskanzler Kohl ohne Beden-

ken akzeptierte. Als die Freien Demokraten ein Jahr später ihren Wirtschaftsminister auswechselten, erklärte der designierte Minister Rexrodt, seine Ernennung sei nur noch eine Formsache. In den vom Koalitionspartner besetzten Ministerien gewinnt dementsprechend auch das Ressortprinzip an Bedeutung.

Der Bundeskanzler hat aufgrund seiner Organisationsgewalt jedoch die Möglichkeit, die Kompetenzen der Minister festzulegen und neue Ministerien zu schaffen. Konrad Adenauer wollte bei seiner schwierigen Regierungsbildung von 1953 ursprünglich vier neue Ministerien einrichten. Angesichts der Warnungen des Finanzministers Schäffer (CSU) vor einem „Monster-Kabinett“ gab er sich schließlich mit der Neueinrichtung des Familienministeriums unter Franz-Josef Wuermeling (CDU) zufrieden. Er ernannte allerdings vier Minister ohne Geschäftsbereich, die der CDU, der CSU (Franz Josef Strauß) sowie den beiden Koalitionspartnern FDP und Gesamtdeutscher Block/BHE angehörten. Helmut Kohl erweiterte sein Kabinett mit dem Tag der Wiedervereinigung (3. Oktober 1990) ebenfalls um fünf Minister ohne Portefeuille, die aus den neuen Bundesländern kamen. Bei der Neubildung der Regierung nach der Bundestagswahl von 1990 teilte Kohl das Ministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit in drei Ressorts, um eine bessere Vertretung der CDU/CSU-Frauen im Kabinett zu erreichen: Hannelore Rönsch übernahm das neue Ministerium für „Familie und Senioren“, Angela Merkel „Frauen und Jugend“ und Gerda Hasselfeld das „Gesundheitsministerium“.

Bei der Bildung der rot-grünen Regierung änderte der neue Bundeskanzler Schröder die Zuständigkeiten der Ministerien in wichtigen Bereichen. Der neue Finanzminister, Oskar Lafontaine, profitierte am deutlichsten von der Reorganisation. Er erhielt u. a. die Zuständigkeit für die Europapolitik, den Jahreswirtschaftsbericht, den Konjunkturrat der öffentlichen Hand, die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, den Sachverständigenrat und die Wirtschaftsstatistik. Die offizielle Begründung für diese Kompetenzverlagerung war die Bildung eines Schatzamts, wie es in anderen Staaten der Europäischen Union besteht. Die Kommentatoren verwiesen jedoch auf Lafontaines Position als SPD-Vorsitzender, die ihm wesentlich mehr Einfluß vermittelte als allen Ministerkollegen. Nach dem Rücktritt Lafontaines wurden diese Kompetenzverschiebungen bisher nicht revidiert. Das Wirtschaftsministerium unter dem parteilosen Werner Müller hatte Zuständigkeiten an das Finanzministerium abzugeben, erhielt aber aus dem Forschungsministerium die indirekte Forschungsförderung sowie die Förde-

⁷ Zu den Regierungsbildungen Adenauers vgl. Karlheinz Nießlauß, *Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Stuttgart u. a. 1988, S. 24 ff.

rung technologischer Unternehmen und der Energieforschung. Den Beauftragten für die neuen Bundesländer übernahm Schröder vom Wirtschaftsministerium ins Bundeskanzleramt, wo auch die kulturpolitischen Aufgaben des Bundes zusammengefaßt wurden.

Alle Anzeichen sprechen dafür, daß die 1949 getroffene Regelung der Organisationsgewalt der wichtigste Schritt zur Aufwertung des Regierungschefs war. Sie stand nach der Weimarer Reichsverfassung dem Reichspräsidenten zu und wurde vom Parlamentarischen Rat der Regierung zugeordnet. Bei den Grundgesetzberatungen herrschte zunächst die Auffassung vor, der Bundesrat solle bei der Errichtung der Ministerien und Bundesbehörden ein generelles Zustimmungsrecht haben. Eine entsprechende Formulierung wurde aber aufgrund von interfraktionellen Besprechungen unmittelbar vor der Schlußabstimmung gestrichen. Mit dieser Konzession der CDU/CSU an die SPD fiel die Organisationsgewalt in die alleinige Zuständigkeit der Regierung und damit des Kanzlers⁸.

Aufgrund dieser Organisationsgewalt war Konrad Adenauer unmittelbar nach seiner Wahl zum ersten Bundeskanzler in der Lage, das im Grundgesetz nicht vorgesehene Bundeskanzleramt einzurichten. Seit 1949 koordiniert das Amt die Arbeit der Ministerien und bereitet die Richtlinien der Regierungstätigkeit vor. Es beschäftigt inzwischen etwa 500 Mitarbeiter und wird vom „Minister im Bundeskanzleramt“ geleitet. Die einzelnen Referate des Kanzleramts befassen sich als „Spiegelreferate“ mit der Politik eines bestimmten Ministeriums oder als „Querschnittsreferate“ mit Problemen, die mehrere Ministerien betreffen. Das Kanzleramt hat außerdem die Aufgabe, die Tätigkeit der drei Nachrichtendienste zu koordinieren, von denen einer dem Bundeskanzler direkt zuarbeitet, während die beiden anderen dem Innen- und dem Verteidigungsministerium zugeordnet sind.

Seit Bestehen der Bundesrepublik hat das Bundeskanzleramt auch Aufgaben übernommen, die den Ministerien aus politischen Gründen nicht übertragen werden konnten: Solange die Außenpolitik laut Besatzungsstatut Sache der Besatzungsmächte war und kein Außenministerium bestand, beauftragte Adenauer das Kanzleramt mit der Wahrnehmung der internationalen Beziehungen. Auch die Wiederbewaffnung wurde im Kanzleramt vorbereitet. Unter seiner Obhut erreichte das „Amt

Blank“ die Größe eines Ministeriums, bevor es im Jahre 1955 offiziell als Verteidigungsministerium ausgegliedert wurde. Später stellte Egon Bahr als Staatssekretär im Kanzleramt die Weichen für die „neue Deutschland- und Ostpolitik“ der sozialliberalen Koalition.

Bundeskanzler Schröder folgte diesem Muster, indem er einen Staatsminister im Kanzleramt mit dem Aufbau in den neuen Bundesländern beauftragte. Eine weitere Reorganisation betraf die Kulturpolitik. Da die Kultur nach dem Grundgesetz bis auf wenige Ausnahmen in die Zuständigkeit der Länder fällt, schied die Einrichtung eines Bundeskulturministeriums aus. Schröders Kandidat für diesen Aufgabenbereich, der Verleger Michael Naumann, wurde dementsprechend ebenfalls zum Staatsminister im Kanzleramt ernannt. Er ist für die Kulturaufgaben des Bundes zuständig, insbesondere für die sogenannte Abteilung K., welche zur Zeit Helmut Kohls dem Innenministerium zugeordnet war. Außerdem hat die Beauftragte des Bundeskanzlers für die Beziehungen zu Frankreich, Brigitte Sauzay, ihren Sitz im Bundeskanzleramt.

Neben dem Bundeskanzleramt untersteht dem Kanzler das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Seine Aufgabe besteht einerseits in der Unterrichtung der Bundesregierung über die Nachrichtenlage und die öffentliche Meinung im In- und Ausland. Andererseits informiert das Amt Bürger und Medien über die Politik der Bundesregierung. Es soll die Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Medien koordinieren und vertritt die Bundesregierung auf der Bundespressekonferenz. Das Presseamt wird deshalb gerne als Sprach- und Hörrohr der Bundesregierung bezeichnet. Es steht gegenwärtig unter der Leitung eines Staatssekretärs (Uwe-Karsten Heye), der an den Kabinettsitzungen teilnimmt.

Innerhalb der Bundesregierung wurden Kabinettsausschüsse gebildet, in denen nur bestimmte Ressortminister vertreten sind. Zur Regierungszeit Helmut Kohls zählte man sieben Ausschüsse, von denen der wichtigste der Bundessicherheitsrat ist. Die rot-grüne Bundesregierung reduzierte zunächst die Zahl der Kabinettsausschüsse auf fünf und entschied, daß auch das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Sicherheitsrat vertreten ist, da Sicherheitsrisiken häufig auf soziale und politische Unterentwicklung zurückzuführen sind. Im Februar 1999 beschlossen die Fraktionen der Regierungskoalition die Einsetzung weiterer Kabinettsausschüsse für Energiepolitik, Gesundheitspolitik, die Rentenproblematik und das „Bündnis für Arbeit“. Auf diese Weise

8 Vgl. die Stellungnahmen von Dr. Lehr (CDU) und Zinn (SPD) bei interfraktionellen Besprechungen am 3. 5. 1949, in: Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle, Bd. 11, München 1997, sowie Jean Amphoux, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la RFA*, Paris 1962, S. 202 f.

soll die Koordination zwischen den Ministerien und den Koalitionspartnern verbessert werden.

Kabinettsausschüsse stärken die Position des Regierungschefs, da ihre Arbeit vom Bundeskanzleramt koordiniert wird und der Kanzler selbst in allen Ausschüssen vertreten ist. Die Kabinettsausschüsse haben allerdings in der deutschen Regierung bei weitem nicht die Bedeutung wie im britischen System, wo sie seit Winston Churchill teilweise die Funktionen des Gesamtkabinetts übernahmen und verbindliche Entscheidungen treffen. In Großbritannien wird die Rolle der Kabinettsausschüsse und Kabinettszirkel durch die Geheimhaltung der inneren Organisation der Regierung verstärkt⁹.

Obwohl das Ernennungsrecht und die Organisationsgewalt des Kanzlers durch Partei- und Koalitionserücksichten begrenzt werden, bleibt diesem ausreichend Spielraum, um sich durch geschickte Personalpolitik die Unterstützung der Fraktionen und Parteien zu sichern. Das Recht der Ämterbesetzung ist für den Bundeskanzler auf die jetzt 15 Minister und 24 Parlamentarischen Staatssekretäre begrenzt. Letztere werden allerdings in Übereinstimmung mit dem betreffenden Minister benannt. Personalveränderungen im Bereich der „politischen Beamten“ kann der Kanzler im Bundeskanzleramt und den weiteren, ihm zugeordneten Behörden durchsetzen. In den Ministerien ist hierfür der Minister zuständig. Die „power of appointment“ des Bundeskanzlers ist damit geringer als diejenige des britischen Premiers. Dieser kann nicht nur die etwa 20 Kabinettsminister, sondern mehr als die doppelte Zahl von Ministern außerhalb des Kabinetts und zahlreiche Ämter außerhalb der Regierung besetzen. In der Regel ist etwa ein Drittel der Regierungsfraktion des Unterhauses durch einen Posten an den Premier und seinen Erfolg gebunden.

III. Informelle Verfahren

Der Bundeskanzler kann sich nicht damit begnügen, seine politischen Zielvorstellungen im Kabinett durchzusetzen. Er muß Parteien, Fraktionen, Interessengruppen und in vielen Fällen auch Landesregierungen in den Entscheidungsprozeß einbe-

ziehen. Ein Beispiel hierfür aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik ist Adenauers Vermittlungsrolle bei der Vorbereitung der Montan-Mitbestimmung von 1951 und des Investitionshilfegesetzes von 1952. In beiden Fällen agierte Adenauer unabhängig und teilweise im Gegensatz zu den Absichten seines Wirtschaftsministers Ludwig Erhard¹⁰. Seit den fünfziger Jahren haben sich deshalb verschiedene Formen der Beratung entwickelt, die weder im Grundgesetz noch in den Geschäftsordnungen enthalten sind. So gab es bereits in der ersten Legislaturperiode des Bundestages regelmäßige Treffen von Vertretern der Regierungsfractionen von CDU/CSU, FDP und Deutscher Partei, bei denen allerdings die Regierungsmitglieder fehlten. Adenauer selbst verließ sich auf sein „Küchenkabinett“, in dem Krone, Hallstein, Globke, Blankenhorn und v. Eckardt vertreten waren. Als die FDP 1961 in Adenauers Regierung zurückkehrte, kam es zu Koalitionsvereinbarungen und zur Bildung eines Koalitionsausschusses, dem aber die Regierungsmitglieder nach wie vor nicht angehörten. Erst 1962 begannen regelmäßige Koalitionsgespräche von Regierungs- und Fraktionsmitgliedern der CDU/CSU und der FDP.

Zur Zeit der Großen Koalition richteten die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD den „Kreßbronner Kreis“ als inoffiziellen Koalitionsausschuß ein. Er bestand aus Regierungsmitgliedern und führenden Mitgliedern der Regierungsfractionen des Bundestages. Helmut Schmidt bildete als Bundeskanzler mit drei Ratgebern sein vierblättriges „Kleeblatt“: Er konferierte wöchentlich mit Bölling, Schüler und Wischnewski im Kanzleramt. Um den Entführungsaktionen des Linksterrorismus entgegenzutreten zu können, richtete Schmidt 1977 den „Großen Krisenstab“ ein, in dem Ministerpräsidenten der Länder und Oppositionspolitiker vertreten waren. Außerdem tagte bei Bedarf eine Koalitionsrunde mit dem Kanzler, Außenminister Genscher, weiteren Ministern, dem Parteivorsitzenden Brandt, den Fraktionsvorsitzenden sowie den Geschäftsführern der beiden Regierungsparteien SPD und FDP¹¹.

Helmut Kohl führte die Koalitionsrunde mit den Liberalen nach dem gleichen Muster wie unter der Kanzlerschaft Helmut Schmidts fort. Sie tagte ab 1983 in Abständen von 10 bis 14 Tagen. An diesen Gesprächen war in erster Linie die FDP interessiert, weil sie hierdurch größeren Einfluß auf die

9 Vgl. Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, New York 1995, S. 36–37; Roland Sturm, *Staatsordnung und politisches System*, in: Hans Kastendiek/Karl Rohe/Angelika Volle (Hrsg.), *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 1998, S. 205 f., sowie zur neuesten Entwicklung Volker Busse, *Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 52 (April 1999), S. 320 ff.

10 Vgl. Volker Hentschel, *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, München – Landsberg 1996, S. 138–146 und 154–159.

11 Vgl. Wolfgang Rudzio, *Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen*, in: Hans-Herrmann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik II*, Opladen 1991, S. 125–141.

Initiativen der Regierung nehmen konnte. Ein weiteres Beratungsgremium von CDU/CSU und FDP unter der Kanzlerschaft Kohls war die sogenannte „Elefantenrunde“ der Parteivorsitzenden. Diese Treffen nahmen in der Berichterstattung der Medien breiten Raum ein, solange der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß teilnahm. Nach dem Tod von Strauß im Jahre 1988 verloren sie an Bedeutung. Typisch für den Regierungsstil Kohls waren weitere informelle Beratungsrunden (Morgenlage, Abendrunden im Kanzlerbungalow) sowie die Kontakte mit externen Beratern¹².

Die im Oktober 1998 gebildete rot-grüne Regierungskoalition sieht in ihren Koalitionsvereinbarungen ebenfalls einen Koalitionsausschuß vor. Er sollte aus je acht Vertretern beider Parteien bestehen und im Konfliktfall einen Kompromiß zwischen den Koalitionspartnern herbeiführen. Wenige Wochen nach der Regierungsbildung führte die Vorbereitung der Steuerreform auf Initiative der kleineren Regierungspartei zum ersten Koalitionsgespräch: Am 3. Dezember 1998 trafen sich sieben Vertreter der Grünen und sechs Sozialdemokraten. Auf beiden Seiten nahmen je drei Kabinettsmitglieder, zwei bzw. drei Mitglieder der Fraktion und je ein Mitglied der Parteiführung teil. Man kam überein, in Zukunft wöchentlich Konsultationsgespräche zu führen, damit der Informationsaustausch zwischen den Regierungsfractionen und den Parteien verbessert werde. Beide Seiten waren bemüht, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermeiden, daß der Zusammentritt des Koalitionsausschusses eine Krise im Regierungsbündnis anzeige.

Die informellen Koordinationsgremien treffen wichtige Vorentscheidungen zu allen Bereichen der Regierungspolitik. Obwohl unverbindlich im rechtlichen Sinne, werden die dort ausgehandelten Vereinbarungen in der Regel vom Kabinett und von den Regierungsfractionen bestätigt. Daß die informellen Vorentscheidungen die politische Bedeutung des Kabinetts als Kollegium vermindern, steht außer Zweifel. Minister, die ein Ministerium von geringerer Bedeutung leiten und keine Führungsposition in ihrer Partei innehaben, geraten leicht in die Rolle des „Hinterbänklers“ der Regierungsmannschaft. Im politischen System der Bundesrepublik kann man jedoch auf die informellen Entscheidungsgremien kaum verzichten, weil einflußreiche Politiker, wie z. B. die Mini-

sterpräsidenten und Minister der Länder, aber auch die Fraktions- und Parteivorsitzenden, nicht Mitglieder der Bundesregierung sind.

Koalitionsvereinbarungen zwischen den Regierungsparteien begrenzen die Richtlinienkompetenz des Kanzlers, wenn diese nicht im juristischen, sondern im politischen Sinne verstanden wird. Ob die informellen Koordinationsgremien die Position des Regierungschefs schwächen, ist allerdings umstritten¹³. In der Regel bestimmt das Bundeskanzleramt die Tagesordnung und den Zeitpunkt der Gespräche. In vielen Fällen kann der Bundeskanzler auch entscheiden, wer eingeladen wird. Die informellen Entscheidungsgremien sind deshalb mit den britischen Kabinettsausschüssen zu vergleichen. Zur Regierungszeit Margaret Thatchers waren dort die Grenzen zwischen formellen und informellen Verfahren fließend, weil die Premierministerin sich häufig mit wenigen ausgewählten Ministern beriet. Premierminister und Kanzler sind früher und umfassender über die Tagesordnungspunkte informiert als ihre Kollegen. Sie können deshalb den Entscheidungsprozeß in ihrem Sinne beeinflussen¹⁴.

IV. Konventionen, Regierungsstil und Parteipolitik

Wenn eine neue Regierungskoalition gebildet wird und sich die politische Zusammensetzung der Bundesregierung ändert, bleiben die informellen Verfahren zur Entscheidungsvorbereitung bestehen. Darüber hinaus haben sich regelrechte Konventionen gebildet, die zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber die geschriebene Verfassung ergänzen. Ein Beispiel hierfür ist der im Grundgesetz vorgesehene Stellvertreter des Kanzlers. Seine Position hat sich inzwischen zum Vizekanzleramt entwickelt und wird nach bestimmten informellen Regeln besetzt. Seit der Großen Koalition nimmt der führende Politiker des kleineren Koalitionspartners, damals Willy Brandt, diese Position ein und leitet gleichzeitig das Außenministerium. Bei der Kandidatur des liberalen Außenministers Walter Scheel zum Bundespräsidenten im Mai 1974 war diese Rollenstruktur bereits fest verankert. Der zukünftige FDP-Vorsitzende Hans-Dietrich

12 Vgl. Waldemar Schreckenberger, Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25 (1994), S. 329–346, sowie Karl-Rudolf Korte, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989, Stuttgart 1998, S. 25–31.

13 Vgl. David Southern, The Chancellor and the Constitution, in: Stephen Padgett (Hrsg.), From Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship, London 1994, S. 36 f.; L. Helms (Anm. 2), S. 704.

14 Vgl. Ludger Helms, Executive Leadership in Parliamentary Democracies: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared, in: German Politics, 5 (1996), S. 114 f.

Genscher mußte vom Innenministerium in das Auswärtige Amt wechseln, obwohl er sich bis dahin ausschließlich als Innenpolitiker profiliert hatte. Mit der Bildung der rot-grünen Regierung im Herbst 1998 wurde diese Tradition fortgesetzt: Josef Fischer übernahm als führender Politiker der Grünen die Ämter des Außenministers und des Vizekanzlers.

Die Besetzung des Vizekanzleramts kann mit einer anderen Konvention in Konflikt geraten, nämlich mit dem von Konrad Adenauer begründeten Engagement des Bundeskanzlers in der Außenpolitik. Die Zeit der Großen Koalition (1966–1969) wurde von wachsenden Differenzen zwischen Bundeskanzler Kiesinger und dem Außenminister Brandt über die Ostpolitik und das Verhältnis zur DDR bestimmt. Unter der Kanzlerschaft Brandts bestand zeitweise die Gefahr, daß Walter Scheel als Außenminister der Wind aus den Segeln genommen wurde. Dies wirkte sich zu Lasten der FDP aus, deren Vorsitzender Scheel war, und drohte das sozialliberale Regierungsbündnis in Frage zu stellen¹⁵. Während des Wiedervereinigungsprozesses bestand eine deutliche Konkurrenz zwischen dem vom FDP-Vorsitzenden geleiteten Auswärtigen Amt und dem Kanzleramt Kohls sowie dessen Abteilungsleiter Horst Teltschik.

Die bei der Regierungsbildung zu beachtenden Konventionen beziehen sich aber nicht allein auf das Auswärtige Amt. Zu den ungeschriebenen Gesetzen gehört z. B., daß der Landwirtschaftsminister aus dem Bereich der Landwirtschaft kommen und der Arbeits- und Sozialminister ein Vertreter der Gewerkschaften sein sollte. Der Justizminister sollte ausgebildeter Jurist sein und der Verteidigungsminister sollte gedient haben. Gerhard Schröder trug bei seiner Regierungsbildung im Oktober 1998 diesen Ansprüchen Rechnung und nominierte mit Werner Müller außerdem einen parteilosen ehemaligen Industriemanager für das Wirtschaftsministerium.

Weitaus wichtiger für das Funktionieren des politischen Systems der Bundesrepublik ist der seit 1949 bestehende Dualismus von Regierung und Opposition. Er versetzt den Wähler in die Lage, bei der Stimmabgabe zwischen zwei „Regierungsangeboten“ zu entscheiden. Die kleineren Parteien geben vor der Wahl ihre Koalitionsabsichten bekannt und halten sich an diese Absichtserklärungen, falls das Wahlergebnis eine entsprechende Regierungsbildung erlaubt. Die Koalitionsentscheidung wird damit vorgezogen und nicht nach der Wahl zwi-

schen den Fraktionen des Parlaments ausgehandelt, wie dies in der Weimarer Republik üblich war. Die klaren Fronten zwischen Regierungs- und Oppositionslager haben einen größeren Beitrag zur Regierungsstabilität geleistet als die Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes. Wenn man die Zahl der Regierungschefs seit 1945 zum Maßstab nimmt, liegt die Bundesrepublik mit ihren bisher sieben Kanzlern vor Großbritannien mit zwölf Premierministern. Frankreich hatte allein in der Fünften Republik seit 1959 fünfzehn Regierungschefs; ein Hinweis auf Italien macht schließlich den Unterschied besonders deutlich.

Der Dualismus im Parteiensystem der Bundesrepublik war zunächst höchst einseitig, weil die FDP und die übrigen kleineren Parteien bis in die sechziger Jahre hinein auf Bundesebene nur zur Koalition mit der CDU/CSU bereit waren. Die Große Koalition (1966–1969) setzte den Dualismus zwar vorübergehend außer Kraft, lockerte aber gleichzeitig die Fronten, so daß 1969 eine sozialliberale Koalition unter Ausschluß der seit zwanzig Jahren regierenden Unionsparteien gebildet werden konnte. Wie weit der Dualismus und die Koalitionsaussagen die Regierungsbildung bestimmen, zeigte sich 1982: Der Koalitionswechsel der FDP an die Seite der Unionsparteien war verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, widersprach aber den Absichtserklärungen im Wahlkampf von 1980. Die vorzeitige Auflösung des Bundestages und die Wahl vom 6. März 1983 hatte dementsprechend den verfassungspolitischen Sinn, das neue Regierungsbündnis zu legitimieren. Erst der Dualismus im Parteiensystem ermöglicht auch das taktische Wahlverhalten: Die Unterstützung der FDP z. B. durch Wähler mit einer Präferenz für die Unionsparteien setzt eine eindeutige Koalitionsabsicht beider Parteien voraus.

Der Wahlkampf 1998 wurde zwischen den Regierungsparteien CDU/CSU und FDP einerseits sowie den Sozialdemokraten und Grünen auf der anderen Seite geführt. Falls die PDS eine Bundestagsmehrheit beider Lager verhindert hätte, wäre eine Große Koalition oder eine andere „unerwünschte“ Regierungsbildung nicht auszuschließen gewesen. Der deutsche Parteiendualismus bleibt damit hinter der Konsequenz des britischen zurück, wo in Friedenszeiten keine Koalitionsregierungen gebildet werden. Die stärkste Partei des Unterhauses regiert hier gegebenenfalls mit Unterstützung der kleineren Parteien, ohne daß diese an der Regierung personell beteiligt sind.

Der Dualismus ist außerdem die Voraussetzung für die Aufstellung von Kanzlerkandidaten, die verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sind. Die

15 Vgl. Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, S. 269 ff. und 302 ff.

beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU nominieren vor der Wahl ihre Spitzenkandidaten. Für die regierende Partei tritt in der Regel der amtierende Bundeskanzler an, während die größte Oppositionspartei einen Herausforderer präsentiert. Als Kanzlerkandidaten der Opposition werden häufig Ministerpräsidenten der Länder aufgestellt (Brandt, Rau, Lafontaine, Schröder) oder Bundespolitiker, die bereits ein Ministerpräsidentenamt innehatten (Kohl, Vogel, Scharping). Kiesinger war bis zu seiner Wahl zum Kanzler der Großen Koalition Ministerpräsident von Baden-Württemberg, und Schmidt sammelte in Hamburg als Innensenator politische Erfahrungen. Reine Bundespolitiker hatten in der Regel bei der Bewerbung oder im Amt selbst wenig Glück (Ollenhauer, Erhard, Barzel).

Das dualistische Muster der politischen Auseinandersetzung fördert die ohnehin in modernen Demokratien vorhandenen Personalisierungstendenzen. Während *leadership* im US-amerikanischen und britischen Demokratieverständnis als unproblematisches Phänomen betrachtet wird, gehört „Führertum“ (denn das wäre die Übersetzung von *leadership*) in Deutschland aufgrund der historischen Erfahrungen zum Tabubereich. Auf dem europäischen Festland befaßten sich vor allem französische Wissenschaftler unter dem Eindruck de Gaulles kritisch mit der „personnalisation du pouvoir“. Die politische Meinungsbildung gruppiert sich nach ihrer Interpretation in zunehmendem Maße um den „chef-père-héros“. Die Ursache hierfür liege aber weniger im Machtstreben der Politiker als vielmehr in den Erwartungen der Bürger, die angesichts der unüberschaubaren Sachprobleme nach der „konkreten Simplifikation“ verlangten. Der „homme propagandé“ benötige einen politischen Souffleur, der ihm Parolen vermittele und ihm bestätige, daß er sich auf dem richtigen Weg befinde. Die Personalisierung der Politik wurde ursprünglich von der auflagenstarken Boulevard-Presse vorangetrieben. Das Fernsehen verstärkte diese Tendenz erheblich, weil es den Politikern den Weg in die Wohnzimmer der Wähler ebnete und diesen eine neue Intimität mit ihren höchsten Repräsentanten vermittelte¹⁶.

Das personelle Element spielte bisher bei allen Bundestagswahlen eine wichtige Rolle. Die Wahlerfolge Adenauers, Erhards und Brandts sind zu einem Teil dem persönlichen Prestige des amtie-

renden Kanzlers zu verdanken. Helmut Schmidt gewann die Bundestagswahl von 1980 nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte gegenüber dem Herausforderer Strauß in breiten Kreisen der Wählerschaft. Helmut Kohl konnte bei den Wahlen von 1990 und 1994 sein Prestige als „Kanzler der deutschen Einheit“ in die Waagschale werfen. Nach der Analyse der Forschungsgruppe Wahlen hatten die „Personenalternativen“ für das Resultat der Bundestagswahl vom 27. September 1998 eine besonders große Bedeutung. Die sozialdemokratische Opposition habe diesen Aspekt in den Mittelpunkt gerückt, indem sie die Entscheidung über den eigenen Spitzenkandidaten hinauszögerte. Der Abstand zwischen Schröder und Kohl bei Antworten auf die Frage nach dem bevorzugten Kanzler habe im Frühjahr 1998 40 Prozentpunkte betragen und damit vorher nie gemessene Dimensionen angenommen. Obwohl sich die Differenz zwischen den beiden Kanzlerkandidaten bis zum Wahltag auf 13 Prozentpunkte reduzierte, konnte der amtierende Kanzler die für ihn negative „Grundstimmung“ nicht mehr ändern. Die Autoren der Forschungsgruppe verweisen mit den Argumenten Jacques Elluls auf das Interesse der Medien an personalisierten Wahlkämpfen: „Insbesondere die elektronischen brauchen Bilder, ... weil Politik mit und an Personen leichter darzustellen ist als ohne sie.“¹⁷

In der Frage der Beziehung zwischen dem Kanzler bzw. dem Kanzlerkandidaten und seiner Partei besteht eine noch unvollständige Konvention. Das britische Beispiel der Labour Party und der Konservativen bietet eine eindeutige Lösung: Der Premierminister ist in Personalunion *leader* seiner Parteiorganisation, und entsprechendes gilt für den Fraktionsvorsitzenden der größten Oppositionspartei im Unterhaus. In Deutschland ist es durchaus üblich, daß der Bundeskanzler Vorsitzender seiner Partei ist, aber es ist nicht zwingend vorgeschrieben. Ludwig Erhard wurde erst spät zum CDU-Vorsitzenden gewählt und nutzte dieses Amt nicht mehr zur Stützung seiner Kanzlerschaft. Helmut Schmidt überließ Willy Brandt die Parteiführung und mußte hierfür in den letzten Jahren seiner Kanzlerschaft Nachteile in Kauf nehmen. Adenauer, Kohl und in einer kürzeren Phase auch Brandt sind Beispiele für eine erfolgreiche Verbindung beider Ämter. Das Ausscheiden des SPD-Vorsitzenden Lafontaine aus der Regierung und sein Rücktritt als Parteivorsitzender ermöglichten dem neuen Bundeskanzler Schröder die Wiederherstellung der Personalunion: Er wurde am 12. April 1999 vom außerordentlichen SPD-Partei-

16 Vgl. Jacques Ellul, *Propagande et personnalisation du pouvoir*, sowie Jean Ferniot, *La presse et la personnalisation du pouvoir*, in: Léo Hamon/Albert Mabileau (Hrsg.), *La personnalisation du pouvoir*, Paris 1964, S. 331–353; Jacques Ellul, *Propagandes*, Paris 1962, S. 196.

17 Matthias Jung/Dieter Roth, *Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52/98, S. 3–18.

tag in Bonn zum Parteivorsitzenden gewählt. Ob die SPD als Kanzlerpartei in der gleichen Weise auf den Regierungskurs verpflichtet werden kann wie die CDU unter Adenauer und Kohl, werden die kommenden Monate zeigen.

Der Vergleich mit dem britischen System deckt eine weitere Lücke in den deutschen Verfahrensregeln auf: Die großen deutschen Parteien SPD und CDU/CSU besitzen keine verbindlichen Regeln für die innerparteiliche Wahl des Kanzlerkandidaten und für dessen Ablösung. Während die Labour Party zu diesem Zweck ein *electoral college* eingerichtet hat, entscheidet bei den Konservativen die Unterhausfraktion über die Wahl und Abwahl des *leaders*. Diese Abwahl kann sich, wie das Beispiel Margaret Thatcher 1990 zeigte, auch gegen den amtierenden Premierminister richten, der daraufhin von seinem Regierungsamt zurücktritt¹⁸. Die deutschen Parteien haben aus der zunehmenden Personalisierungstendenz und der wachsenden Bedeutung des Spitzenkandidaten noch nicht die notwendigen Schlußfolgerungen gezogen. Bei den Unionsparteien beschlossen die beiden Vorstände 1975 die Kandidatur von Helmut Kohl, während Franz Josef Strauß für die Wahl von 1980 von der Bundestagsfraktion nominiert wurde. Beim konstruktiven Mißtrauensvotum vom Oktober 1982 war Kohl als Fraktionsvorsitzender sozusagen automatisch Kanzlerkandidat. Bei den Sozialdemokraten wird der Kanzlerkandidat in der Regel von einem Parteitag oder Sonderparteitag auf Vorschlag des Vorstandes nominiert. Eine Direktwahl des Kanzlerkandidaten durch die SPD-Mitglieder ist zwar seit 1993 in den Parteistatuten vorgesehen, wurde jedoch bisher nicht praktiziert¹⁹.

Die Personalisierungstendenzen und der Dualismus im Parteiensystem hatten zur Folge, daß das repräsentative Verfassungssystem der Bundesrepublik durch plebiszitäre Elemente ergänzt wurde. Der Wähler wählt bei der Bundestagswahl nicht nur Repräsentanten, die seine Interessen im Parlament stellvertretend wahrnehmen. Er votiert gleichzeitig für eine bestimmte Koalition sowie für einen bestimmten Kanzlerkandidaten und begrenzt hiermit den politischen Spielraum der Bundestagsfraktionen. Der französische Wissenschaftler Jean Amphoux gewann schon 1962 bei der Beobachtung der Adenauer-Wahlen den Eindruck, die Ernennung des Kanzlers sei das Ergebnis eines Ple-

bisizits, welches unter dem Deckmantel allgemeiner Wahlen stattfindet. Drei Jahre zuvor hatte bereits der Journalist Alfred Rapp die Bundestagswahlen von 1953 und 1957 als „eine Art Volkswahl des Bundeskanzlers“ bezeichnet. Auf diese Weise sei das vom Parlamentarischen Rat bei der Formulierung des Grundgesetzes „verfemte plebiszitäre Element“ sozusagen durch die Hintertür wieder in die deutsche Demokratie eingetreten²⁰.

V. Bestätigung der Kanzlerdemokratie?

Die Bezeichnung „Kanzlerdemokratie“ diene bereits zu Beginn der fünfziger Jahre zur Charakterisierung der Bonner Regierungstätigkeit unter Konrad Adenauer. Wir finden sie in einem Aufsatz von Dolf Sternberger aus dem Jahre 1953 und in dem Buch des schweizerischen Journalisten Fritz René Allemann „Bonn ist nicht Weimar“ aus dem Jahre 1956²¹. Umstritten bleibt in der wissenschaftlichen Diskussion, auf welchen Zeitraum der bundesrepublikanischen Entwicklung diese Bezeichnung zutrifft. Die Adenauer-Forschung ist bestrebt, sie für ihren „Helden“ zu reservieren, und spricht den Nachfolgern Adenauers kurzerhand das Format zur Kanzlerdemokratie ab²². Unter dem Eindruck des Stimmungstiefs der Regierung Kohl wurde im Jahre 1988 auch die These vertreten, die Kanzlerdemokratie gelte zwar für Adenauers Nachfolger, habe sich aber unter dem gegenwärtigen Kanzler in eine Koordinationsdemokratie verwandelt. Die Darstellung der informellen Verfahrensweisen macht aber deutlich, daß jeder Kanzler seit Adenauer ein hohes Maß von Koordination herbeiführen mußte. Die Gegenüberstellung von Kanzler- und Koordinationsdemokratie hat deshalb wenig Erkenntniswert. Der frühere Verteidigungsminister Rupert Scholz übernahm 1989 unvorsichtigerweise die These von der Koordinationsdemokratie. In einem Beitrag für „Die Welt“ berichtete er, der Richtlinienkanzler habe sich in einen „Koordinationskanzler“ verwandelt. Einige Tage später befand sich der Kritiker außerhalb des Kabinetts. Die Kanzlerde-

20 Vgl. J. Amphoux (Anm. 8), S. 524 f.; Alfred Rapp, Bonn auf der Waage, Stuttgart 1959, S. 54 ff.

21 Vgl. Peter Haungs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik, 33 (1986), S. 45.

22 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel, Die Bundesrepublik in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949–1963, Darmstadt 1983, S. 24 ff.; Hans-Peter Schwarz, Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/89, S. 15–27.

18 Vgl. Leonard P. Stark, Choosing a Leader. Party Leadership Contests in Britain from Macmillan to Blair, Houndsmills u. a. 1996.

19 Vgl. Bernd Becker, Mitgliederbeteiligung und innerparteiliche Demokratie in britischen Parteien – Modelle für die deutschen Parteien?, Baden-Baden 1999, S. 177 ff.

mokratie war offenbar in personalpolitischer Hinsicht noch in Kraft²³.

Vor dem Versuch, die Amtsführung Helmut Kohls und den Start seines Nachfolgers zu kommentieren, ist eine Begriffsklärung notwendig: Die Bezeichnung „Kanzlerdemokratie“ wird allzu schnell begrenzt auf den effektiven Entscheidungsprozeß sowie das Durchsetzungsvermögen des Bundeskanzlers in seinem Kabinett und seiner Koalition. Falls diese Bedingungen nach Auffassung der Beobachter nicht mehr erfüllt werden, nimmt die Kanzlerdemokratie den Charakter einer Koalitionsdemokratie, einer Koordinationsdemokratie oder eine andere, ‚degenerierte‘ Form der Regierung an. Die Gleichsetzung der Kanzlerdemokratie mit effektiver Regierung ist aber ein allzu simples Muster und von der Wertschätzung des Kommentators abhängig. Aus politikwissenschaftlicher Sicht geht es vielmehr um die Beschreibung eines Regierungstyps mit bestimmten Merkmalen. Diese Merkmale sind nicht nur für den „starken“ Kanzler von Bedeutung, sondern auch für den „schwachen“, der sich in Schwierigkeiten befindet und möglicherweise einem Nachfolger Platz machen muß. Nur auf diese Weise ist es möglich, sowohl Gründe für den Machterhalt als auch für den Machtverlust des Regierungschefs aufzuzeigen. Schließlich muß auch die Rolle der Opposition berücksichtigt werden, die gegebenenfalls die Regierungsrolle nach den Regeln der Kanzlerdemokratie übernimmt.

Die Regierungszeit Konrad Adenauers spielt für die Entstehung der „Kanzlerdemokratie“ eine entscheidende Rolle. Begünstigt durch die Anfangssituation, konnte der erste Bundeskanzler die Merkmale dieses Regierungstyps formen, soweit diese nicht durch das Grundgesetz oder die Strukturen des Parteiensystems bestimmt waren. Wenn man die Frage nach Gemeinsamkeiten und grundsätzlichen Unterschieden in der Regierungspraxis Adenauers und seiner Nachfolger stellt, lassen sich fünf Merkmale der Kanzlerdemokratie erkennen:

Der Bundeskanzler muß demnach, *erstens*, das Kanzlerprinzip im politischen Sinne durchsetzen. Hierbei geht es nicht um die Verwirklichung einer abstrakten Richtlinienkompetenz, sondern zunächst um die zentrale Rolle des Kanzlers bei der Vorbereitung der politischen Entscheidungen im Kabinett. Eine weitere wichtige Aufgabe des Kanzlers besteht darin, die Zustimmung zur Regierungspolitik in den Regierungsfractionen, den Regierungsparteien und gegebenenfalls auch bei

den Interessengruppen herbeizuführen. Schließlich muß der Bundeskanzler seine Politik in der Öffentlichkeit glaubhaft vertreten.

Das *zweite* Merkmal der Kanzlerdemokratie ist das persönliche Prestige des Bundeskanzlers, zumindest im Regierungslager und bei der Mehrheit der Wähler. Der Kanzler verkörpert die Regierungspolitik im Sinne der oben beschriebenen Personalisierung und steht im Mittelpunkt der Medienberichterstattung. Falls er diese Position preisgibt, ist seine Kanzlerschaft in Gefahr. Persönliches Prestige und Medienpräsenz sind in gleichem Maße Voraussetzung für den Erfolg des Kanzlerkandidaten der Opposition.

Als *drittes* Merkmal gehört zur Kanzlerdemokratie die enge Verbindung des Kanzleramts mit dem Vorsitz der größten Regierungspartei. Die Personalunion zwischen beiden Ämtern würde den britischen Konventionen entsprechen. Konrad Adenauer und Helmut Kohl sind die herausragenden Beispiele für eine langfristige Vereinigung von Partei- und Regierungsführung. Herausragend waren aber in beiden Fällen auch die Nachfolgeprobleme, weil die beiden Parteiführer es verstanden, potentielle Konkurrenten auszubooten oder gegeneinander auszuspielen. Daß Ludwig Erhard aus seinem Parteivorsitz in den letzten Monaten seiner Kanzlerschaft keine Unterstützung mobilisieren konnte, ist ebenso unbestritten wie der Stimmenerfolg des CDU-Vorsitzenden und Kanzlers der Großen Koalition, Kurt Georg Kiesinger, im Jahre 1969. Umstritten ist dagegen das Beispiel Helmut Schmidt, der später selbst bedauerte, während seiner Kanzlerschaft nicht den Parteivorsitz der SPD angestrebt zu haben. Peter Haungs und Wolfgang Jäger vertraten 1988/89 die gut begründete Ansicht, ohne die integrierende Rolle des Parteivorsitzenden Brandt wäre Schmidt als Kanzler bereits früher gescheitert²⁴. Nach dem Rücktritt Lafontaines als Parteivorsitzender und Finanzminister wird sich zeigen, ob die SPD unter dem Vorsitz Schröders die Rolle der „Kanzlerpartei“ annimmt, die sie zur Zeit der Kanzlerschaft Willy Brandts für kurze Zeit spielte.

Das *vierte* Merkmal der Kanzlerdemokratie ist der oben beschriebene Dualismus zwischen Regierungs- und Oppositionslager. Bereits Adenauer nutzte die Polarisierung zwischen den beiden Lagern als Instrument des Machterhalts. Zur Zeit der Großen Koalition trat der Dualismus allerdings vorübergehend zugunsten einvernehmlicher Entscheidungen in den Hintergrund. Aus diesem

23 Vgl. Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, 2 (1988), S. 15–32; Rupert Scholz, Die Befugnisse des Kanzlers haben an Substanz verloren, in: Die Welt vom 5. 4. 1989.

24 Vgl. Peter Haungs, Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/89, S. 35 f.; W. Jäger (Anm. 23), S. 25–28.

Gründe waren die Regeln der Kanzlerdemokratie von 1966 bis 1969 größtenteils außer Kraft gesetzt, obwohl der Gegensatz zwischen den beiden großen Parteien in der Deutschland- und Währungs politik im Wahlkampf von 1969 eine Rolle spielte.

Ein *fünftes* typisches Merkmal ist das persönliche Engagement des Kanzlers in der Außenpolitik. Hierbei spielte das Vorbild Adenauers eine Rolle, der die Außenpolitik als sein Vorrecht betrachtete und zunächst selbst das Auswärtige Amt übernahm. Wichtiger sind aber inzwischen die internationalen Gipfeltreffen. Hier verkünden die Premierminister und Staatschefs die vorbereiteten Entschlüsse oder Entscheidungen und nehmen die Gelegenheit wahr, sich vor den Medien wirkungsvoll in Szene zu setzen. Die Konferenzen der Außenminister haben demgegenüber eine weitaus geringere Öffentlichkeitswirkung²⁵.

Wenn man unter Berücksichtigung dieser Kriterien auf die Regierungszeit Kohls zurückblickt, so wurde die 1988 formulierte These, der Begriff der Kanzlerdemokratie sei „historisch überholt“ (W. Jäger), offenbar sehr stark vom „Zwischentief“ des Kanzlers nach der Bundestagswahl vom Januar 1987 beeinflusst.

Die lange Regierungszeit Kohls demonstrierte sozusagen mit Verspätung, daß die Kriterien der Kanzlerdemokratie nach wie vor gelten. Der entscheidende Schub zur Verlängerung seiner Amtszeit über das Jahr 1990 hinaus kam aus der Außenpolitik. Sein persönliches Prestige war in dieser Phase nach Umfragen mit dem Ansehen Adenauers, Brandts und Helmut Schmidts vergleichbar. Wenn wir uns an den Merkmalen der Kanzlerdemokratie orientieren, wird deutlich, daß Kohl nicht mehr nur die Bedingungen drei und vier (Parteivorsitz und Abgrenzung zur Opposition) erfüllte, sondern außerdem bei den Bedingungen zwei und fünf (Außenpolitik und persönliches Prestige) überzeugte. Sein Prestigeverlust vor der Bundestagswahl 1998 weist Parallelen zum Rücktritt Brandts auf: Die außenpolitischen Aufgaben der Wiedervereinigung (und der Europäischen Währungsunion) waren gelöst, die Lasten der innenpolitisch-sozialen Vereinigung zwischen Ost und West sowie die Wirtschaftsprobleme traten in den Vordergrund. Die SPD konnte allerdings 1974 einen innerparteilichen Kanzlerwechsel von Brandt zu Schmidt durchsetzen, während die CDU aufgrund ihrer monistischen Führungsspitze zu diesem Schritt nicht mehr in der Lage war.

Der Wahlkampf zur Bundestagswahl 1998 zeichnete sich durch eine deutliche Polarisierung aus, die aber in erster Linie durch die Konkurrenz der Spitzenkandidaten bestimmt war. Der Weg zur Nominierung Gerhard Schröders war nicht ohne Risiko, nahm aber für die Sozialdemokraten einen günstigen Verlauf. Dies bezieht sich nicht nur auf die medienwirksame Rivalität zwischen Schröder und Lafontaine, sondern vor allem auf die niedersächsische Landtagswahl vom 1. März 1998, die Schröder als Ministerpräsident bestreiten mußte. Mit der Erklärung Schröders, bei einem SPD-Verlust von mehr als zwei Prozent auf die Kanzlerkandidatur zu verzichten, nahm diese Landtagswahl den Charakter einer „Vorwahl“ an. Die absolute Mehrheit der Sozialdemokraten unter Zugewinn von zwei Mandaten entschied gleichzeitig auch die Kandidaturfrage zugunsten Schröders. Das Verfahren machte aber deutlich, daß den beiden großen deutschen Parteien eine verbindliche Prozedur zur Wahl und Abwahl des Spitzenkandidaten fehlt.

Der Koalitions- und Kanzlerwechsel von 1998 entsprach den Regeln der Kanzlerdemokratie: Polarisierung und Personalisierung bestimmten die politische Auseinandersetzung im Wahlkampf. Die Besetzung der Regierungsämter erfolgte nach den überlieferten Regeln, und der neue Kanzler machte von seiner Organisationsgewalt Gebrauch. Die informelle Konfliktregelung zwischen den Koalitionspartnern orientiert sich ebenfalls an den bewährten Mustern. Der Dualismus zwischen dem Regierungs- und Oppositionslager wurde im Wahlkampf 1998 allerdings nicht ohne Vorbehalte vertreten. Während Helmut Kohl sich eindeutig auf eine Koalition mit der FDP festlegte und eine Große Koalition ausschloß, taktierte sein Herausforderer vorsichtiger. Dies war in erster Linie auf die Rolle der PDS im Parteiensystem zurückzuführen. Sie wurde von beiden Kandidaten nicht als koalitionsfähig betrachtet und hätte sowohl eine rot-grüne als auch eine CDU/CSU-FDP-Mehrheit verhindern können. In diesem Fall wäre eine Große Koalition ohne Kohl eine denkbare Lösung gewesen. Das Wahlergebnis bewahrte die Bundesrepublik davor, sich auf diese Weise vom Regierungstyp der Kanzlerdemokratie zu entfernen. Statt dessen führte es den ersten vollständigen Regierungswechsel im Sinne des „alternative government“ herbei: Bis zu diesem Zeitpunkt zeichneten sich die sogenannten Machtwechsel in Bonn durch eine teilweise Kontinuität aus, weil jeweils einer der Koalitionspartner auch in der neugebildeten Regierung vertreten war. Im Oktober 1998 übernahm erstmals die Opposition die Regierungsgeschäfte, und alle Regierungsparteien gingen in die Opposition.

25 Vgl. K. Niclaß (Anm. 7), S. 66–73.

Hans-Peter Schwarz: Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/99, S. 3–13

Bis heute mangelt es, ungeachtet einer größeren Anzahl von Veröffentlichungen aus publizistisch-journalistischer Feder, fast völlig an zeitgeschichtlich fundierten Studien über die Rolle der Bundespräsidenten.

Unbestrittenerweise hat die jahrelange Amtsführung von Theodor Heuss die Entwicklung unseres höchsten Staatsamtes dauerhaft geprägt. Neben der Machtfülle der jeweiligen Kanzler zu bestehen war für die Präsidenten mit ihren überwiegend auf die Repräsentation und auf das Halten bedeutsamer Reden begrenzten Kompetenzen nicht einfach. Die politischen Reservefunktionen des Bundespräsidenten kamen wegen der seltenen Koalitions- und Regierungskrisen fast gar nicht zum Tragen. Letztlich nutzten Heuss und seine Nachfolger den verbliebenen Spielraum geschickt aus und entwickelten den vertrauten, standardisierten Stil präsidentialer Amtsausübung. Ob konservativ oder linksliberal, erfahrener Politiker oder anfänglicher Verlegenheitskandidat: sämtliche Amtsinhaber bis Roman Herzog schlüpften nach ihrer Wahl – wie verschieden sie hinsichtlich rhetorischer Begabung, Ausstrahlung oder politischem Gewicht sein mochten – ohne Verzug in die Rolle eines integrierenden Bundespräsidenten.

Hinzugetreten ist in den letzten beiden Jahrzehnten eine der modernen Form des Politikmachens entsprechende verstärkte Imagepflege in den Medien mit einer kräftigen Prise Infotainment, ohne daß dies die Ernsthaftigkeit und das Ansehen des Amtes beeinträchtigt hätte. Auffällig ist zudem, wie sehnsüchtig eine weitgehend säkularisierte, politisch zersplitterte Öffentlichkeit vom Bundespräsidenten Orientierung erwartet, wenn nicht gar Sinnstiftung. Dabei mögen die kryptomonarchischen, also auch sakral befrachteten Elemente des republikanischen Präsidentenamtes durchaus eine schwer faßbare, aber vielleicht nicht unwichtige Rolle spielen.

Wolfgang Ismayr: 50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/99, S. 14–26

In den 50 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik hat sich mit dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und der politischen Kultur auch der deutsche Parlamentarismus deutlich verändert. Unter Berücksichtigung dieser Wandlungsprozesse gibt der Beitrag einen Überblick über Stellung und Funktionen des Bundestages sowie des Bundesrates im politischen System, geht auf Strukturen und Prozesse parlamentarischer und fraktionsinterner Willensbildung ein und erörtert bisherige Ansätze und weitere Perspektiven einer Parlaments- und Verfassungsreform. Dabei wird auch auf Unterschiede wie Gemeinsamkeiten mit anderen parlamentarischen Demokratien Westeuropas verwiesen.

Als bedeutsame Merkmale des bundesdeutschen Parlamentarismus erweisen sich unter anderem: 1. der Wechsel zwischen stärker konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Phasen, je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Bundesrates; 2. eine starke Ausprägung arbeitsteiliger und auch hierarchischer Strukturen im „Fraktionenparlament“; 3. die Verklammerung der Regierungs-, Fraktions- und Parteiebene durch informelle, aber einflußreiche Koalitionsgremien.

Mit weiteren Schritten einer Parlaments- und Verfassungsreform sollte sich der Bundestag angesichts grundlegender gesellschaftlicher Wandlungsprozesse darauf einstellen, daß sich die Anforderungen an die Gestaltungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger wie auch die Forderungen nach mehr Transparenz der staatlich-politischen Willensbildung und deren kommunikativer Basisrückbindung erhöht haben.

Karlheinz Niclaß: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/99, S. 27–38

Im Parlamentarischen Rat bestand 1948/49 Übereinstimmung darüber, die Bildung von dauerhaften und arbeitsfähigen Regierungen durch entsprechende Verfassungsbestimmungen zu fördern. Aufgrund dieser Überlegung wurde z. B. das konstruktive Mißtrauensvotum eingeführt, und der Bundespräsident erhielt andere Aufgaben als der Reichspräsident der Weimarer Republik. Die Bestimmungen des Grundgesetzes allein können jedoch das „Regierungswunder“ arbeits- und mehrheitsfähiger Bundesregierungen nicht erklären. Die eigentlichen Ursachen für die Stabilität des politischen Systems bilden das Parteiensystem und die herausgehobene Position des Regierungschefs.

„Kanzlerdemokratie“ nur als Synonym für starke Regierungsführung zu verstehen wäre allerdings banal. Der Begriff umfaßt vielmehr eine Reihe von Merkmalen, die sowohl eine Analyse der „starken“ als auch der „schwachen“ Kanzlerschaft erlauben. Zu diesen Merkmalen gehören u. a. der Dualismus zwischen Regierung und Opposition, die Führungsposition des Kanzlers in seiner eigenen Partei und das zuletzt für Helmut Kohl so erfolgreiche Engagement in der Außenpolitik.

Wie der jüngste Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition zeigt, ist auch die bisherige Opposition bestrebt gewesen, mit Hilfe eines populären Kanzlerkandidaten die Regierung zu übernehmen. Sie operiert damit ebenfalls im Rahmen des Regierungstyps „Kanzlerdemokratie“. Der Wähler konnte und kann sich dementsprechend zwischen zwei „Politikangeboten“ und zwei Kanzlerkandidaten entscheiden. Auf diese Weise haben sich in den fünfzig Jahren der Bundesrepublik Konventionen herausgebildet, die das Grundgesetz ergänzen und einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren des politischen Systems leisten.