



Prof. Dr. Theodor Eschenburg
24. Oktober 1904 – 10. Juli 1999.
Deutscher Politikwissenschaftler
und Publizist.

Vor 1933 Mitglied der Deutschen Volks-
partei bzw. der Deutschen Staatspartei.
Enger Kontakt zu Gustav Stresemann.
1933–1945 Geschäftsführer von Indus-
trieverbänden. 1945–1947 Staats-
kommissar für das Flüchtlingswesen in
Württemberg-Hohenzollern. Dort vertrat
er 1947–1952 als Stellvertreter des
Innenministers sein Land bei den
Verhandlungen über die Gründung des
«Südweststaates». An der Universität
Tübingen 1949–1973 Dozent, später
Professor für Politikwissenschaft.
Zahlreiche Schriften.

Professor Dr. Theodor Eschenburg
Universität Tübingen

«Zehn Jahre Bundesrepublik – Eine kritische Betrachtung»

Ich habe nicht die Absicht, eine Jubiläumsrede zu halten. Dazu bestände wohl auch kam ein Anlass, so respektabel die Leistung im Ganzen sein mag. Das Thema kann von sehr verschiedenen Aspekten her und auf mannigfache Art behandelt werden kann. Ich beschränke mich darauf, einige mir wesentlich erscheinende staatsorganisatorische, gesamt- und außenpolitische Probleme und Tendenzen zu skizzieren.

Wenn wir die Lage Deutschlands in unseren Tagen, das deutsche Problem in der Weltpolitik betrachten und zu beurteilen versuchen, dürfen wir die starken und anhaltenden Wirkungen des Hitlerischen Regimes und des verlorenen Krieges nicht aus unserem Gedächtnis verdrängen. Das ist leider keine Binsenwahrheit und ebenso wenig soll diese Erinnerung als Entschuldigung für die gegenwärtige deutsche Politik dienen. Wir können das Erbe im Privatrecht, nicht aber im Politischen, vor allem nicht in der Weltpolitik unterschlagen. Die Teilung Deutschlands ist eine Folge des von Hitler provozierten Zweiten Weltkrieges. Sie wurde im Prinzip von den Alliierten im Kriege beschlossen und ist sehr bald nach dem Waffenstillstand im Prinzip wieder aufgegeben worden. Aber die Verformung der Teilung in Verbindung mit dem Regierungsvakuum war durch die Einrichtung der Besatzungszonen, die zunächst nach rein militäroadministrativen Gründen geschaffen wurde, erfolgt.

Als ein kaum lösbares Problem hat sich bisher das Wiederzusammenfügen der getrennten Hauptteile, die Reintegration des deutschen Staates erwiesen. Die Sowjetrussen wollen keinen demokratischen Großstaat an der unmittelbaren Grenze zu Polen haben, das sie mit revolutionären Mitteln und militärischer Macht de facto annektiert haben. Zwischen den Volksdemokratien als dem Cordon sanitaire Sowjetrusslands und den westlichen Demokratien sollte Deutschland gleichsam zu einem Naturschutzpark werden, so wie er schon im 16. und 17. Jahrhundert, vor allem nach Beendigung des Dreißigjährigen Krieges existiert hatte. Die Labilität, die damals im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation durch die Rivalität von Fürsten und Konfessionen bewirkt wurde, sollte jetzt durch die rivalisierende Politik der fremden Mächte und dem Streit gegensätzlicher Gesellschaftsordnungen erreicht werden. Zugleich sollte dieses Gebiet in seinem wirtschaftlichen Elends- und Fäulniszustand als kommunistisches Infiltrationsgelände und kommunistischer Infektionsherd zum Westen hin dienen.

Das entgegengesetzte Interesse hatten die westlichen Alliierten, nämlich das kommunistische Vordringen aufzuhalten und bis zu den Grenzen Russlands von 1939 zurückzudrängen. Das war nur durch wirtschaftliche Sanierung Deutschlands möglich, und diese war und blieb nur wirksam durch Wiederherstellung der Staatlichkeit. Die Teilung ist von den westlichen Alliierten durch die Anregung zur Errichtung der Bundesrepublik ausgegangen. Ihr haben die Westdeutschen nicht gerade bereitwillig, aber notgedrungen entsprochen. Die Russen wollten die Einheit in Fäulnis und Elend, die Westalliierten und Westdeutschen entschlossen sich zur Sanierung eines Teiles, weil die Sanierung des Ganzen infolge sowjetrussischen Widerstandes nicht zu erreichen war. Das hatte zur Folge, dass die Russen – was sie zunächst nicht beabsichtigt hatten – aus ihrer Zone eine Staatsattrappe machten, um auf diese Weise die de facto-Annexion nachzuholen.

Entstehung und Aufstieg der Bundesrepublik wäre kaum denkbar gewesen, wenn nicht das gerade eben besiegte Deutschland zu einem entscheidenden Streitobjekt des Konflikts zwischen Ost und West geworden wäre. Oder um es sehr drastisch zu sagen: Unser Aufstieg ist aus dem Leiden der sowjetischen Besatzungszone entstanden. Es hätte sich auch denken lassen, dass bei einer anderen Ausrichtung der Politik Deutschland eine Art Niemands-

land in dem Sinne geworden wäre, dass niemand helfend sich um dieses Land gekümmert hätte. Dann wäre unsere Lage auch heute eine ganz andere.

Andererseits hat die Errichtung der Bundesrepublik und ihr Aufstieg Sowjetrussland dazu veranlasst, in seinem Druck auf die sowjetrussische Besatzungszone nachzugeben, so stark auch er immer noch ist.

Es hat im In- und Ausland bei Errichtung der Bundesrepublik nicht an Stimmen gefehlt, die das Gelingen des Experiments einer westdeutschen Staatsgründung bezweifelt haben. Vor allem war es Frankreich, das ja als einziger der Alliierten gegenüber dieser Staatsgründung außerordentlich skeptisch war und sie von sehr harten Bedingungen abhängig gemacht hat, nämlich von der Abtrennung des Saarlandes und von der Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde zur Kontrolle der deutschen Eisen- und Kohleindustrie. Heute ist das Saarland deutsches Bundesgebiet. Die Internationale Ruhrbehörde besteht nicht mehr, sondern ist abgelöst durch eine internationale Lenkungsorganisation, die Montanunion, und wenn auch diese uns in den letzten Jahren erhebliche Nachteile gebracht hat, so darf doch nicht vergessen werden, dass diese Belastung unendlich, ja unvergleichlich viel niedriger war und ist, als es die durch eine internationale, allein auf Deutschland beschränkte Kohle- und Stahllenkungsbehörde gewesen wäre.

Heute steht vielleicht von allen Mächten Frankreich, das Frankreich de Gaulles, der Adenauerschen Politik am nächsten. Ich sage nichts zur Beurteilung, sondern will damit nur andeuten, wie stark und schnell sich weltpolitische Konstellationen wandeln können.

Heute, nach zehn Jahren, kann wohl festgestellt werden, dass das Experiment einer westdeutschen Staatsgründung als solches gelungen ist. Es mindert die Anerkennung der Leistung nicht, wenn man sich einer Reihe von günstigen Starterscheinungen von großer Nachhaltiger Wirkung erinnert.

Einige lassen Sie mich kurz nennen:

1. Zunächst ist es das Gelingen der deutschen Währungsreform, die damals als ein höchst gewagtes Experiment bei in- und ausländischen Zeitgenossen galt. Für manche mag diese Währungsreform in der Art, wie sie erfolgt ist, die Kehrseite haben, dass durch sie weitgehend die Wirtschaftsordnung eine Gestalt erhalten hat, die im Widerspruch zu deren Vorstellungen steht. Der wirtschaftliche Effekt als solcher kann aber nicht geleugnet werden.

2. Die deutschen Länder der drei westlichen Besatzungszonen haben in den Jahren nach 1945 im Wesentlichen so gehandelt, als ob noch ein deutscher Staat bestände, was die Errichtung der Bundesrepublik sehr erleichtert und gefördert hat.

3. Schon bei der Bildung der ersten Bundesregierung erfolgte eine saubere Trennung der Regierungskoalition und Opposition. Die Bildung einer Allparteienregierung hätte sehr nahe gelegen, um auf diese Weise eine geschlossene Vertretung der neuen, damals noch weitgehend unter Besatzungsaufsicht stehenden Bundesrepublik gegenüber den Hohen Kommissaren zu erreichen. Für die Trennung in Regierungskoalition und Opposition sind wahrscheinlich weniger institutionelle Überlegungen maßgebend gewesen als vielmehr der schicksalhafte Umstand, dass an der Spitze beider Parteien stark profilierte Persönlichkeiten mit eigenen politischen Konzeptionen standen. Adenauer und Schumacher waren nicht bereit und in der Lage, eine gemeinsame Regierung zu bilden. Es zeigten sich gleich zu Anfang Ansätze zu einem Zweiparteiensystem. Diese Tendenz unterscheidet sich aber grundlegend von dem Gruppensystem des Bismarckschen Reiches und der Weimarer Verfassung. Sowohl im Kaiserreich wie in der Weimarer Republik war die Verfassung das große Streitobjekt. Nicht nur, aber auch an diesem Streit ist die Weimarer Republik zugrunde gegangen. Der Verfassungsfriede, einsetzend unter alliierter Einwirkung und aus eigener Spontaneität in den deutschen Ländern erhielt sich auch, als diese alliierte Einwirkung aufhörte. Zwar gibt es eine Anzahl von Kontroversen und Interpretationsdifferenzen über einzelne Verfassungsbestimmungen, aber die Verfassung als solche ist zum erstenmal in der deutschen Staatsgeschichte nicht mehr umstritten.

4. Die Verfassungskonstruktion hat der Bundesregierung eine ausgesprochene Führungsposition gegeben, und diese hat die ihr durch das Grund-

gesetz gegebenen Möglichkeiten ausgenutzt. An der Spitze der Bundesregierung steht ein Mann – man mag über seine Richtung denken wie man will – mit einer großen Führungsbegabung und einer in sich geschlossenen Führungskonzeption, wie immer man deren Richtung bewerten mag. Die Kehrseite dieser starken Führungsbegabung mit ihrer Eigenwilligkeit ist der mangelnde Sinn für die Pflege der eben entstandenen Institutionen. Dabei muss man aber zugleich unter dem Aspekt der vergangenen zehn Jahre bedenken, dass wir eine harte, keineswegs immer gemäßigte, aber im Verfassungspolitischen streng disziplinierte Oppositionspartei gehabt haben. Man kann diesen Wert erst ermessen, wenn man sich ehrlich fragt, wie die Dinge bei einer umgekehrten Konstellation gelegen hätten.

5. Es gab im neuen Bundesstaat ohne dessen Zutun kein Hegemonialland mehr, wie es Preußen im Reich gewesen ist, das vier Siebtel des Reiches umfasste. Die Größenunterschiede der Länder sind nicht mehr allzu stark. Wir wissen aus der Weimarer Zeit, wie gefährlich für einen demokratischen Staat die Differenzen zwischen Zentralregierung und der des Hegemoniallandes werden können, vor allem wenn gegensätzlich zusammengesetzte Regierungen bestehen. Die Kehrseite ist, dass wir durch dieses Fehlen kein kulturpolitisch führendes Land mehr haben. Das Kultusministerium in Preußen fungierte weitgehend durch seine richtunggebende Politik als Reichskultusministerium. Es verpflichtete nicht die anderen Länder zur gleichen Kulturpolitik: dazu war es verfassungsmäßig nicht in der Lage. Aber diese orientierten sich an ihm.

6. Die innerstaatliche Auseinandersetzung mit dem Kommunismus, wie ihn Frankreich erlebt hat und Italien noch heute erlebt, ist uns durch die Existenz der Ostzone erspart geblieben, was nicht bedeutet, dass diese Auseinandersetzung uns nicht noch bevorsteht.

7. Während nach dem Ersten Weltkrieg Deutschland für mehr als ein Jahrzehnt gewaltige Abgaben an das Ausland leisten musste, haben wir in der Bundesrepublik zunächst eine große wirtschaftliche Hilfe, vor allem von Seiten Amerikas, erfahren. Gewiss setzten auch jetzt bei uns die Kriegsfolgeabgaben ein, aber zunächst doch in einem Moment, wo sie wirtschaftlich erträglicher sind, als sie es damals waren.

Es gibt noch eine ganze Reihe von anderen Voraussetzungen. Ich habe mich auf diese beschränkt. Die Bundesrepublik setzt mit einem Aufstieg ein, die Weimarer Republik mit einem Abstieg, der zwar eine Folgeerscheinung des verlorenen Krieges war, aber als solche in breiten Schichten nicht erkannt wurde. Wir verfügen seit 1945 über ein großes Reservoir nicht abgenutzter, bedeutender Politiker, die aus der Krise der Weimarer Zeit gelernt und Zeit zur Besinnung, zur geistigen und politischen Recreatio im Dritten Reich gehabt haben. Aber dieses Reservoir geht allmählich zur Neige. An die Stelle der alten Generation tritt eine jüngere, die ihre Erziehung und Bildung im Dritten Reich und in der ersten Nachkriegszeit erfahren und daher in ihrer Jugend im Kampf um die nackte Existenz gestanden hat. Ihr scheint es an Vorstellungen vom Gemeinwohl zu fehlen, auch deswegen, weil sie infolge ihrer Erziehung nicht über die Bildungsvoraussetzungen verfügt, die es ihnen ermöglichte, in überpartikularen Zwecken zu denken. Sie ist tüchtig in ihrer Einseitigkeit, was sich vor allem in ihrem Hang und in ihrer Begabung zu taktischer Virtuosität zeigt. Ich will dabei nicht generalisieren, aber es scheinen mir hier doch bedenkliche Symptome vorzuliegen, die ich nur andeuten will. Die taktische Begabung tritt stärker hervor als die politische Substanz.

Ein besonderer Verdienst kommt dem Grundgesetz zu und damit demjenigen, der es verfasst hat, nämlich dem Parlamentarischen Rat. Denn dieses Grundgesetz ist mit unvergleichlich größerer Umsicht und Erfahrung als die Weimarer Verfassung ausgearbeitet und im Hinblick auf die Dynamik rechtlicher Ordnung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit sorgfältig und phantasiervoll durchdacht. Wenn ich auch selbst nicht Staatsrechtslehrer bin, was ich in meiner Jugend leider versäumt habe – ich bin auf diesem Gebiet nicht mehr als ein Autodidakt, ein leidenschaftlicher Amateur –, so glaube ich doch nicht, die Bedeutung der Verfassung für die politische Wirklichkeit zu über-

schätzen.

Alexander Rüstow sagt einmal treffend in einer Rede: «Man kann auch mit einer guten Verfassung schlechte Politik und im äußersten Fall, wenn auch unvergleichlich viel unwahrscheinlicher und schwerer, mit schlechter Verfassung gute Politik machen. Eine gute Verfassung kann richtiges Handeln erleichtern, falsches erschweren; eine schlechte Verfassung kann umgekehrt richtiges Handeln erschweren, ja praktisch unmöglich machen. Durch die Verfassung kann die Wahrscheinlichkeit richtigen politischen Handelns herauf- oder herabgesetzt werden. Die Chancen werden in der einen oder anderen Richtung verschoben.»

In diesem Sinne erscheint das Grundgesetz als eine gute Verfassung. Bei allem Respekt vor der großen Leistung des Parlamentarischen Rates darf man aber nicht vergessen, dass man unter relativ günstigeren Vorbedingungen in manchem gearbeitet hat als die Weimarer Nationalversammlung. So wollte und durfte der Parlamentarische Rat sich nicht mit den beiden heiklen, aber für jede Verfassungskonstruktion entscheidenden Fragen des Wehrmachts-oberbefehls und der Notstandsregelung befassen.

Der Wehrmachtsoboberbefehl ist inzwischen in einer Grundgesetz gemäßen Form geregelt. Es bleibt die heikle Aufgabe der rechtlichen Bestimmung der Notstandsmaßnahmen. Dieser Aufgabe werden wir uns nicht entziehen können. Noch verfügen die westlichen Alliierten, soweit sie ihre Truppen in Deutschland stationiert haben, vertraglich über diese Rechte, solange keine deutsche gesetzliche Regelung getroffen ist. Diese Notstandsfunktionen könnten im Falle eines Falles nach der gegenwärtigen Rechts- und Vertragslage einem NATO-General, z.B. dem General Speidel als Oberbefehlshaber der verbündeten Landstreitkräfte Europa-Mitte, übertragen werden. Aber ein Anordnen oder Unterlassen von alliierten Notstandsmaßnahmen in Deutschland gegen den Willen der Bundesregierung oder einer starken Opposition könnte in einem ohnehin erregten Zustand zu gefährlichen innerstaatlichen und internationalen Verhältnissen führen.

In einen ernsten Konflikt würde dabei die Bundeswehr geraten, die nach Art. 143 GG im Falle eines Notstandes nur auf Grund eines Gesetzes, das es eben noch nicht gibt, eingesetzt werden darf. Nicht minder groß ist die Gefahr, dass in einem solchen Falle, solange kein Gesetz besteht, übergesetzliche Notmaßnahmen eben aus Not getroffen werden könnten, wodurch ein mit bürgerkriegsähnlichen Wirkungen verbundenes Rechtschaos entstehen könnte. Hier besteht eine fühlbare Verfassungslücke, an deren Behebung alle Parteien interessiert sind.

Vom Parteiengesetz, das das Grundgesetz fordert, will ich hier nicht sprechen. Die Beratung und Verabschiedung dieses Gesetzes wird wohl in dieser, spätestens aber in der nächsten Legislaturperiode erfolgen.

Es spricht im Ganzen für das Grundgesetz, dass in den vergangenen zehn Jahren von ernstzunehmender Seite keine Forderung nach grundsätzlichen Änderungen der Verfassungskonstruktion gestellt sind. Dennoch bestehen auf bestimmten Einzelgebieten umstrittene Verfassungsprobleme, von denen ich einige wenige nach subjektiver Auswahl nenne. Dabei klammere ich die schwierige Frage der Staatsfinanzen, des Finanzausgleichs, der Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden, aber auch der Finanzverwaltung, aus, nicht weil es unwichtig ist, sondern weil dessen Behandlung den Rahmen meines Vortrages sprengen würde.

Zu den umstrittenen Fragen in den einzelnen Gebieten gehört auch die Organisation der Bildungspolitik. Obwohl nach meiner Auffassung die Schul-, Hochschul- und Kirchenpolitik, aber auch die Erwachsenenbildung im Schwerpunkt Sache der Länder bleiben muss, so scheint sich doch in immer stärkerem Maße das Bedürfnis nach einer rahmengesetzlichen Regelung, vor allem auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens durch den Bund zu zeigen. Zweifellos geben sich die Kultusministerkonferenzen große Mühe, aber vielfach ist die Einigung schwer zu erzielen und noch schwerer sind die so entstandenen Beschlüsse durchzusetzen. Tatsächlich fungieren die Kultusministerkonferenzen als eine föderalistisch konstruierte, kollegiale Bundesersatzinstanz, aber ohne demokratische Verantwortlichkeit. Der Bund

ist verfassungsmäßig nicht zuständig für die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, da es sich um Landesangelegenheiten handelt. Die Landtage aber können, weil die Einigung der Kultusministerkonferenz vorausgegangen sein muss, nicht anders als nachhinken, und stehen immer wieder vor der schweren Entscheidung, ob sie die mühsam erreichte Einigung der Kultusminister sprengen oder respektieren sollen. Sie müssen deren Beschlüsse als Ganzes hinnehmen oder ablehnen, abändern können sie sie nicht. Die Folge davon ist, dass die Beschlüsse der Kultusministerkonferenzen in den Regierungskollegien und Parlamenten der Länder ähnlich behandelt werden wie Verträge der auswärtigen Mächte im Bundestag und Bundesrat. Allein aus diesem Umstand ergibt sich meines Erachtens, selbst wenn man von allen anderen Argumenten absieht, ein Bedürfnis nach einer kulturpolitischen Rahmengesetzgebung des Bundes. Eine Mitwirkung der Länder wäre ja durch den Bundesrat gesichert.

Dass die Bildungspolitik eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahrzehnte ist, ist eine Binsenwahrheit, über die viel geredet und für die zu wenig getan wird. Wir brauchen im Bundeskabinett gegenüber allen anderen Ressortministern einen Anwalt der Bildungspolitik, dessen Aufgaben durchaus auf Grundsatz- und Finanzfragen beschränkt sein können. Solange wir kein Bundeskultusministerium – oder wie immer wir dieses Ressort nennen mögen – haben, wird auch die kostspielige und unübersichtliche, ständig Reibungen erzeugende Verteilung der kulturpolitischen Aufgaben auf eine Vielzahl von Ressortministerien, die zu einer gegenseitigen Ausspielung der Ressorts von zum Teil unzuständigen, aber vielfach auch unbedürftigen Interessenten verleitet und damit eine kulturpolitische Planung in starkem Ausmaße stört, wenn nicht gar unmöglich macht.

Ein anderes viel erörtertes Problem, wenn es auch im Augenblick nicht besonders akut zu sein scheint, ist die Frage des Föderalismus und die Existenz des Bundesrates. Immer wieder wird die Frage aufgestellt, ob das parlamentarische System heute noch in den Ländern mit ihren vorwiegenden Verwaltungsfunktionen noch gerechtfertigt und zweckmäßig ist, ob es nicht besser wäre, für die Länder eine ähnliche Regierungskonstruktion zu finden, wie sie in der Schweiz besteht. Ich bin seit langem der Auffassung, dass die bessere Amtsbezeichnung für die Landesregierungschefs und Landesregierungsmitglieder Landeshauptmänner und Landesamtmänner wäre als Ministerpräsident und Minister. Ich will damit die Funktion dieses Amtes nicht abwerten, sondern ich will nur die Funktionen der Länderregierungen von denen der Bundesregierung, die eben ganz andere sind, unterscheiden. Trotzdem wird man zumindest historisch und vielleicht auch für die Zukunft den parlamentarischen Regierungen der Länder zuerkennen müssen, dass sie in hohem Maße integrierend gewirkt haben. Der Umstand, dass die Oppositionspartei im Bundestag gleichzeitig in einer Reihe von Ländern, sei es allein oder in Kombination mit anderen Parteien, die Regierung gebildet hat, hat dem politischen Frieden gedient.

Zweifellos hat der Parlamentarische Rat die Wirkung der Existenz des Bundesrates als Konkurrent des Bundestages auf die Bundestags- und Landtagswahlen verkannt. Er hat nicht gesehen, dass dieses Konkurrenzverhältnis von Bundesrat und Bundestag – was nämlich erstmalig in dieser Form in der deutschen Geschichte in Erscheinung getreten ist – zwangsläufig zu einer starken Beeinflussung der Landtagswahlen und er Landtagsentscheidungen über die Regierungsbildung seitens der zentralen Bundesorganisation führen muss. Faktisch sind die Landtagswahlen zu regional begrenzten Bundesnachwahlen geworden. Sie stellen in ihrer zeitlichen Streuung über die ganze Bundestags-Legislaturperiode eine erhebliche Belastung für die Bundespolitik dar.

Alle Versuche, dieses Problem dadurch zu lösen, dass den Bundesministern und Abgeordneten Reden zu Landtagswahlen verboten werden, was rechtlich unmöglich wäre, führen ebenso wenig zu einer Lösung wie der Versuch der Vereinheitlichung der Landtagswahltermine. Solange der Bundesrat in seiner jetzigen Konstruktion besteht, werden Bundesregierung und Bundesparteien ein vitales Interesse am Ausgang der Landtagswahlen haben

und werden sich in der Wahrung dieses Interesses durch keine irgendwie geartete Regelung einschränken lassen. Es würde auch nicht anders, wenn die Landtage die Bundesratsvertreter wählten. Auch hierzu wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Selbst wenn das Volk nach amerikanischem oder schweizerischem Vorbild den Bundesrat wählen würde, würde das Problem wieder auftreten, sobald die Bundesratswahlen mit den Landtagswahlen zusammenfallen würden. Andererseits lässt die Bundesratskonstruktion schwer eine Umwandlung der parlamentarischen Landesregierung in eine befristete Allparteienregierung nach Schweizer Muster zu. Bundesratskonstruktion und parlamentarisches Landesregierungssystem hängen eng miteinander zusammen.

Es besteht noch ein anderes Problem im Verhältnis Bundestag – Bundesrat – Bildung der Landesregierung. Das sind die kleinen Parteien, die sowohl im Bundestag wie im Landtag ihren «Grenznutzenwert» geltend machen, um dadurch ihren Wert über ihre Mandatszahl hinaus zu steigern. Ich meine jene Parteien, die durch Provozierung von Regierungskrisen in den Ländern eine Änderung der Bundesratszusammensetzung zu erreichen suchen. Ich habe an sich gegen kleine Parteien auf Länderebene sehr viel weniger einzuwenden, als wenn sie auf Bundesebene bestehen. Aber durch dieses Schaukelspiel zwischen Bund und Ländern kann die Existenz der kleinen Parteien auch zu einem politischen Störfaktor werden.

Im Ganzen hat sich der Bundesrat als eine gesetzgebende Körperschaft von Regierenden und Verwaltenden wert gezeigt.

Ein drittes Problem kann mit dem Wort «Kanzlerdemokratie» angedeutet werden. Es handelt sich um die Führungsstellung des Bundeskanzlers. Sie ist im Grundgesetz institutionell vorgesehen und in der Geschäftsordnung der Bundesregierung ausgebaut worden. Diese Position ist vom Parlamentarischen Rat gewollt worden. Wenn man sich einmal die Protokolle des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats durchliest, dann ist man erstaunt, wie einmütig die Parteien das Kanzleramt mit Machtbefugnissen ausgestattet haben. Das ist andererseits verständlich, wenn man bedenkt, dass niemand im Parlamentarischen Rat, dessen Mitglieder durch die Landtage gewählt waren, die künftigen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag voraussehen konnte. Man kann nicht behaupten, dass Adenauer sich sein Amtskleid selbst zugeschnitten hätte. Er hat sich scheinbar im Parlamentarischen Rat um die Verfassungskonstruktion viel weniger gekümmert als um die Ausrichtung seiner Partei in Vorbereitung der kommenden Wahlen. Aber Adenauer hat sein Amtskleid sehr prall ausgefüllt. Ich weiß, dass es physiognomisch ein sehr gewagter Vergleich ist. Adenauer hat mir virtuoser Ausnutzung der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten die Schranken erweitert, ohne sie durchstoßen zu haben. Adenauer ist ein Regierender von Natur aus und weiß, dass er in der Zeit, in der er lebt, nach demokratischen Methoden, die er souverän beherrscht, regieren muss. Wenn man nach einer Figur aus der deutschen Geschichte suchen wollte, der er verwandt wäre – soweit es überhaupt eine solche geben würde –, so wäre es am ehesten Metternich.

Die «einsamen Entschlüsse», so oft getadelt, sind institutionell vorgesehen. Ob sein Nachfolger auch nur annähernd in der Lage und bereit sein wird, in gleicher Weise zu verfahren, erscheint zumindest als zweifelhaft. Es fehlt nicht an Stimmen, die die durch Grundgesetz und Geschäftsordnung geformte Machtposition des Bundeskanzlers abbauen wollen, um sie durch ein reines oder vorwiegendes Kollegialsystem zu ersetzen. Dieses Ziel kann entweder durch eine Verfassungs- oder Geschäftsordnungsänderung erreicht werden, oder aber auf die Weise, dass ein Kanzler bestellt wird, dem nach seiner ganzen Veranlagung das Kollegialsystem mehr liegt als das Präsidialsystem.

Die Frage ist, ob bei der gegenwärtigen Zentrifugalität des modernen Staates durch Parteien, Verbände und Länder eine oberste Koordinierung in Form von echten Einzelentscheidungen entbehrlich werden kann.

Wer aber dieses Koordinierungsbedürfnis und die ihm Rechnung tragende oberste Koordinierungsbefugnis des Kanzlers bejaht, darf diese Rechte einem anderen Kanzler als Adenauer nicht streitig machen, auch nicht einem Kanzler, der einer anderen Partei angehört. Das ist ein institutionelles, nicht

ein personelles Problem.

Eine über den Bereich der Bundesminister hinaustretende Erscheinung ist, dass Adenauer bei aller Führungsbegabung diese Stellung durch bald zehn Jahre hindurch schwerlich hätte in dieser Weise behaupten können, wenn er nicht mit Hilfe seines Staatssekretärs Globke langsam aber beharrlich und überlegen aus dem Bundeskanzleramt ein oberstes Koordinierungsministerium geschaffen hätte, das dank eines administrativ und politisch hoch begabten Staatssekretärs und einer sehr guten personellen Zusammensetzung funktionsfähig ist. Dadurch ist die Führungsstellung des Bundeskanzlers bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert. Aber auch diese Institutionalisierung ist nur von Dauer, wenn unter einem Nachfolger Adenauers das Bundeskanzleramt in ähnlicher Weise geleitet wird, wie es jetzt der Fall ist. Die Gefahr einer Diktatur besteht deswegen nicht. Der Bundeskanzler hat keine rechtlich unbedingte Befehlsgewalt, sondern entscheidet immer mit politischem Risiko.

Der Schweizer Historiker Werner Naf hat das Bismarcksche Reich einmal eine Monarchie mit demokritischem Zusatz genannt. Die Bundesrepublik ist eine Demokratie mit autoritarem Zusatz – ich meine mit einem für unsere heutigen Verhältnisse unentbehrlichen autoritären Zusatz. Man muss aber bedenken, dass jeder andere Bundeskanzler diese immerhin durch Verfassung gebotenen Chancen nur aus eigener Kraft zu nutzen vermag.

Gewiss ist der Kompromiss ein unerlässliches Erfordernis der Demokratie, aber nicht der Kompromiss schlechthin, sondern nur der unter einer bestimmten Konzeption. Durch nicht aufeinander abgestimmte, an einer Gesamtkonzeption nicht orientierte Kompromisse kann ein ungeheurer Reibungszustand entstehen oder können auf längere Sicht gefährliche Fehlentscheidungen getroffen werden.

Die Stärke Adenauers liegt in der Verbindung der Fähigkeit zu einer Gesamtkonzeption mit innerer Sicherheit und virtuoser Führungstechnik. Die Schwäche dieser seltenen Begabung ist, dass solche Konzeptionen von einer bestimmten Ausgangsposition her gefasst sind und trotz aller Variierungen im Wesensgehalt die gleichen bleiben. Immer wieder besteht die Gefahr, die reale Entwicklung könnte sich von der einmal gefassten Ausgangskonzeption so entfernen, dass diese ihre Gültigkeit, ihren Wert verliert, ohne dass es demjenigen voll bewusst ist, der sie gefasst hat und vertritt. Wann dieser Zeitpunkt gekommen ist, ist schwer zu sagen. Ihn zu erkennen ist eine Kunst, die wahrscheinlich nur wenigen vergönnt ist. Ich meine das, was die Griechen mit Kairos bezeichnen.

Aber zurück zur Verfassung. Ich will mit meinem Urteil über sie nicht voreilig sein. Noch hat das Grundgesetz keine echte Belastung erlebt. Dass wir bisher davon verschont geblieben sind, ist ein Vorteil, der nicht allein dem Grundgesetz zuzuschreiben ist, aber auch diesem. Je stärker das Volk sich an die Verfassung als eine bleibende und bewährte Ordnung gewöhnt hat, desto leichter wird sich von der Verfassungsseite her eine Krise meistern lassen.

Rückblickend müssen wir feststellen, dass wir in den vergangenen zehn Jahren trotz einer sehr beachtlichen gesetzgeberischen Leistung unsere innenpolitischen Aufgaben, wenn man vom Grundgesetz einmal absieht, vernachlässigt haben. Unsere Innenpolitik ist weitgehend von der auswärtigen überschattet, wenn nicht gar beherrscht worden. Diese Überschattung, die zu einer Verkümmерung der Innenpolitik geführt hat, weil alle innerpolitischen Fragen unter außenpolitischen Aspekten gesehen wurden und werden, haben wir schon unter Bismarck, Stresemann und weiterhin unter Brüning erlebt, ebenso wie wir es jetzt unter Adenauer erfahren. Das ist nicht allein aus dem Wesen dieser Männer zu erklären, sondern in erster Linie aus der besonderen Lage Deutschlands, das nämlich bis heute einen neuralgischen Punkt der Weltpolitik darstellt.

Seit 1949 haben wir im Bundestag faktisch zwei Majoritäten, eine außenpolitische mit der Avantgarde des rechten CDU-Flügels und der Deutschen Partei. Das war und ist der eigentliche Kern der Regierungsmajorität, die Gefolgschaft und Stütze der Adenauerschen Außenpolitik. Damit Adenauer

diese Außenpolitik weitgehend unabhängig von der Wählerstimmung führen konnte und sich doch die Wählermassen zu sichern in der Lage war, musste das Schwergewicht der Wahlwerbungsorientierung in der Innen-, vor allem in der sozialen Politik im weitesten Sinne liegen, für die der linke Flügel der CDU federführend war. Dieser hat weitgehend, wenn auch nicht immer sichtbar, mit der SPD kooperiert oder sich an ihr orientiert. Das Zünglein an der Waage war in der Innenpolitik in erheblichem Ausmaß der linke CDU-Flügel. Man denke nur an das Mitbestimmungsrecht, das Personalvertretungsgeetz, die Rentenreform und auch Teile der Steuerreform.

Durch diese Gesetze ist zwar nicht die SPD, wohl aber die Wählerschaft erhalten, befriedigt und dadurch von der Regierungspartei gewonnen worden. Um eine autoritative Außenpolitik zu ermöglichen, war die innere Daseinsvorsorgepolitik gleichsam plebisitorientiert. Auf diese Weise verdrängte Adenauer das Wirkungsgewicht der Opposition, um von ihr im Außenpolitischen frei zu sein. Erhard ist es dank seiner persönlichen Stärke und Vitalität sowie dank seiner Erfolge gelungen, seine wirtschaftspolitischen Grundsätze aus diesem Kompromisszug in beachtlichem Umfang zum Teil durch beharrliche Widerstände gegenüber dem wirtschaftspolitisch weit hin undoktrinären Kanzler herauszuhalten. Erst mit der Zeit hat Adenauer den Werbungswert der Erhardschen Wirtschaftspolitik im Interesse seiner Außenpolitik erkannt.

Es liegt mir fern, die Daseinsvorsorgegesetzgebung zu verurteilen. Ich habe nur ihren Stellenwert andeuten wollen. Sie steht im Dienste der Außenpolitik. Sie ist nicht in erster Linie aus sachgerechten Erwägungen, sondern aus taktischen Überlegungen zu erklären. Bei der Beurteilung unserer Innenpolitik darf nicht nur auf das gesehen werden, was geschehen ist, sondern vor allem auf das, was nicht geschehen ist. Die Grundkonstruktion unseres Staates hat sich als brauchbar erwiesen. Was uns fehlt, ist der durchdachte Ausbau des Innenraumes, um ihn unseren modernen gesellschaftlichen Verhältnissen und staatlichen Ansprüchen anzupassen. Ich brauche hier nur Stichworte zu nennen wie Finanzorganisation und Steuerwesen, das Verhältnis von Reich, Ländern und Gemeinden im Finanzausgleich und die Steuerabgrenzung zwischen diesen, die Verwaltungsorganisation, die Parlamentsreform, das Problem der Übermacht der großen Verbände und Konzerngebilde, um mich auf einige Beispiele zu beschränken. Wir haben bisher diese Dinge ad hoc weitgehend unter Wahlwerbungsrücksichten, vielleicht auch manchmal unter Parteifinanzrücksichten, nicht aber nach sachorientierten Gesichtspunkten behandelt.

Bei allen politischen Entscheidungen, vor allem aber den außenpolitischen, stellt sich sowohl historisch wie aktuell die Frage: Gab und gibt es Alternativen? Die andere Frage: War oder ist die eingeschlagene Alternative die richtige? Wir wissen aus der Geschichte, dass es Situationen gibt, wo nur ein Weg möglich ist, wo Abweichungen zu schweren Störungen und Fehlschlägen führen müssen, welche häufig überhaupt nicht mehr oder nur unter großen Opfern zu korrigieren sind. Wir selbst, die Älteren von uns, haben die Situation einmal ganz deutlich erlebt. Das war nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg, wo es wirklich nur die Erfüllungspolitik gab, die Verständigung mit den Alliierten über einigermaßen erträgliche Reparationsleistungen. Jedes Abweichen musste zu Störungen und Gefährdungen führen.

Heute stehen wir wieder vor der Frage, hat die Bundesrepublik nach ihrer Errichtung auch außenpolitisch mehrere Chancen oder hatte sie nur eine; und falls es eine Chance gab, ist sie genutzt worden?

Die Bundesrepublik stand bei ihrer Errichtung vor der kontroversen Aufgabe, nämlich einmal die Bindungen an die Westmächte, die im Grunde ihre Existenz ermöglicht haben, aufrecht zu erhalten und auszubauen, sich also vor Isolierungen zu bewahren, und auf der anderen Seite die Wiedervereinigung herbeizuführen. Diese beiden Aufgaben sind einander entgegengesetzt und sollten von einem sehr schwachen, gerade eben erst entstandenen Staat bewältigt werden. Es will mir scheinen, als ob wir in unserem begreiflichen Aufstiegsoptimismus des vergangenen Jahrzehnts uns der gewaltigen Kontroversität dieser Aufgaben nicht genügend bewusst gewesen sind.

Die Wiedervereinigung ist sowohl ein innerpolitisches, als auch – und in erster Linie – ein außenpolitisches Problem. Dass der Wille zur Wiedervereinigung in der Bundesrepublik hätte stärker sein können, ist bekannt. Bei dieser Bevölkerung, die gerade eben wieder in den Genuss einer wirtschaftlich erträglichen Existenz geraten war, bestand eine zumindest instinktive Scheu, ein so gewaltiges Experiment, wie es die Wiedervereinigung auf politischem, ökonomischem und sozialem Gebiet ist, zu wagen. Sie war im Unterbewusstsein nach ihren Erlebnissen seit 1933 in ihrer Initiative gehemmt.

Außenpolitisch haben diese Hemmungen keine Wirkung gehabt. Es ist wohl keine Übertreibung, wenn ich behaupte, dass trotz dieser inneren, zum Teil unbewussten Scheu keine Partei und keine Regierung in Deutschland, wie immer sie ausgesehen haben würde, es hätte wagen können, die Chance der Wiederherstellung eines deutschen Staates nicht zu nutzen.

Der innerpolitische Streit ging um die Rangeinordnung der Wiedervereinigung in die Außenpolitik. Würde sie vor der Integration in den Westen liegen oder hinter dieser?

Dabei haben innerpolitische Überlegungen und Interessen eine gewisse Rolle gespielt, wenn sie auch nicht ausschlaggebend gewesen sind: Die Frage der parteipolitischen Kräfteverhältnisse und des konfessionellen Gleichgewichts, sowie das Problem der Wirtschafts- und Sozialordnungsalternativen. Die einen tendierten dahin, durch einen faktischen Anschluss der SBZ die eigene Ordnung zu wahren, indem sie sie auf das angeschlossene Gebiet übertragen wollten. Den anderen schien durch einen Zusammenschluss die Möglichkeit einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse und einer wenigstens teilweisen Synthese gesellschaftspolitischer Einrichtungen gegeben, um damit die Akzentuierung ihrer politischen Ziele zu steigern. Das ist keineswegs etwas Unnatürliches oder gar Unsittliches; das liegt durchaus im Wesen eines politischen Kräftegefüges. Wo ein politisches Kräftegefüge ist, da bestehen solche Fragen. Es kommt nur darauf an, welchen Stellenwert sie haben. Wir sollten im Falle der Wiedervereinigung den Stellenwert dieser Überlegungen nicht überschätzen.

Die außenpolitische Frage ist die, ob die Bundesrepublik durch eine Distanzierung vom Westen, vor allem durch Verzicht oder Einschränkung der eigenen Aufrüstung die Wiedervereinigung hätte konkret erreichen können. Eindeutig und beweisbar wird man diese Frage weder nach der einen noch nach der anderen Richtung beantworten können. Aber es liegen genügend Äußerungen und Dokumente vor, die, wenn man sie einzeln und im Zusammenhang liest, einem doch die Antwort ermöglichen. Alle Angebote der Russen auf freie Wahlen erscheinen, wenn man sich den Termin dieser Angebote ansieht und sie in das weltpolitische Milieu hineinstellt, nur als taktische Kniffe. Sie wurden gemacht, um Deutschland zu isolieren, ihm aber keine realen Chancen zu bieten. Die Russen waren nach wie vor nicht bereit, einen demokratischen Staat als unmittelbaren Nachbarn Polens zu dulden, ihre de facto-Annexion der SBZ aufzugeben. Ihnen liegt zwar an der Abrüstung Deutschlands sehr. Es liegt ihnen aber an beiden, an der Aufrechterhaltung der Trennung und der Abrüstung, und sie sind nicht bereit, für eines der beiden einen Preis zu zahlen.

Ich habe nicht die Absicht, die deutsche Außenpolitik in allen ihren Teilen zu rechtfertigen. Dass die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Polen und der Tschechoslowakei bis heute unterblieben ist, habe ich nie verstanden. Ich will nur soviel sagen, dass ein Weg zur Wiedervereinigung durch die deutsche Auswärtige Politik seit 1949 bis heute nicht versperrt worden ist. Diese eine, auf die Frage der Wiedervereinigung beschränkte Rechtfertigung der Tendenz der deutschen Außenpolitik lässt aber nicht ohne weiteres die Schlussfolgerung zu, dass die bisherigen Ziele und Methoden auch in Zukunft gerechtfertigt bleiben.

Die Frage muss neu gestellt werden, seit die Berlin-Note Chruschtschows neu gestellt wurde. Berlin ist die Achillesferse nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch die des Westens überhaupt. Diese Achillesferse kann nur vertraglich oder militärisch, wobei Kombinationen möglich sind, geschützt werden.

Dabei ist das Unheimliche, dass Sowjetrussland eben nicht nur ein Weltmachtstaat ist, der mit den üblichen diplomatischen Mitteln und Methoden arbeitet, sondern gleichzeitig eine Weltparteienmacht, die in den meisten Ländern der Welt eigene Stützpunkte hat und an seinen revolutionären Aspirationen festhält. Es kann eben völkerrechtliche Verträge durch Einsatz seiner Gefolgschaften in den anderen Ländern häufig umgehen. Denn völkerrechtlich sind diese Organisationen in den anderen Staaten, die von Moskau abhängen, nicht fassbar. Es lehnt die Einmischung in die inneren Angelegenheiten seiner Staaten so hartnäckig und leidenschaftlich ab, um sich dies Monopol mit Hilfe seiner unbedingt linientreuen und ergebenen Handlanger zu sichern.

Dass ein internationaler Pakt abgeschlossen wird, der Berlin völkerrechtlichen Schutz bietet, ist durchaus denkbar. Es ist aber möglich, dass dieser Schutz gegen bürgerkriegsähnliche Maßnahmen, gegen Aushöhlung und Unterwühlungen nicht ausreicht. Es ergibt sich daraus die Frage, ob es der Bundesrepublik – lassen wir einmal die Machtkonstellation außer acht – zumutbar ist, eine weitgehende Abrüstung, selbst bei einer völkerrechtlichen Sicherung Berlins und damit u.U. militärische Isolierung auf sich zu nehmen, wenn ihr unmittelbarer Nachbar ein von Kommunisten regierter deutscher Staat ist, der zugleich Berlin einschließt? Darin liegt für die Bundesrepublik immer wieder von neuem die Bürgerkriegsgefahr, die rein vertragsrechtlich so schwer einschränkbar oder gar zu verhindern ist. Diese Gefahr ist um so größer, weil nach einer historischen Erfahrung verfassungs- und gesellschaftspolitische Gegensätze innerhalb einer Nation oder zwischen Angehörigen der gleichen Nation schärfer, nicht aber milder ausgetragen werden als wenn sie zwischen Angehörigen verschiedener Nationen bestehen.

Chruschtschow spricht immer wieder davon, dass die Deutschen miteinander über den neuen deutschen Staat, über die Wiedervereinigung unmittelbar reden sollten. Würden sich aber russische Kommunisten und antikommunistische Exilrussen über eine russische Verfassung miteinander verständigen können? Kann man der Bundesrepublik ein Disengagement zumuten, solange die DDR als ein Staat gleicher Nationalität, aber gegensätzlicher Gesellschaftsordnung besteht? Ich weiß, dass für eine Wiedervereinigung, wie wir sie uns jahrelang vorgestellt haben, z.Z. keine Chancen der Verwirklichung bestehen. Vielleicht war es taktisch nicht richtig, dass wir an den Anfang des Wiedervereinigungsprozesses gesamtdeutsche Wahlen gestellt hatten. Zweckmäßiger wäre die Forderung nach einem politischen Selbstbestimmungsrecht der SBZ-Bevölkerung gewesen. Das hätte nichts anderes bedeutet, als dass die SBZ zunächst einmal für sich freie Wahlen bei freier Wahlvorbereitung zu veranstalten hätte, aus denen eine verfassunggebende Versammlung hervorgehen würde, die über die Ordnung in diesem Gebiet zu bestimmen hätte. Die nach dieser Ordnung gebildeten Organe wären nunmehr die Partner in den Verhandlungen mit der Bundesrepublik über die Wiederherstellung der deutschen Einheit gewesen.

Auch jetzt sollte man diese Möglichkeit nicht außer Acht lassen, so schwer ihre Realisierung auch zu erreichen sein mag. Vielleicht muss man mit Rücksicht auf die weltpolitische Konstellation die Trennung der SBZ von der Bundesrepublik auf längere Frist in Kauf nehmen, wenn es nur gelingen würde, dass die Bevölkerung in der SBZ das politische Selbstbestimmungsrecht erhielt. Ein solcher demokratischer Zonenstaat wäre wohl nach westlicher Vorstellung ein demokratischer, aber es würde dort heute eine ganz andere Demokratie entstehen, als sie in der Bundesrepublik zurzeit besteht. Denn die in der SBZ bestehende Ordnung könnte in diesem demokratischen Zonenstaat nur rechtlich, d.h. durch Majoritätsentscheidung geändert werden. Immerhin wäre es ein demokratischer Staat und würde zu uns in einem ganz anderen Verhältnis stehen als ein kommunistischer.

Die Frage ist also; wäre es für die Bundesrepublik möglich, ein Disengagement zu übernehmen unter der Voraussetzung, dass das politische Selbstbestimmungsrecht der SBZ-Bevölkerung realisiert würde? Aus dieser Überlegung ergibt sich aber auch die Umkehrung der Frage: Könnte die Bundesrepublik ein Disengagement verweigern, wenn die Möglichkeit der Bildung

eines Staates in der SBZ auf Grund freier Wahlen bei freier Wahlvorbereitung bestände? Ich weiß um den utopischen Akzent auch dieser Lösung. Aber sie drängt sich auf, um in dieser Frage zu einer beweglichen Erörterung zu kommen. Bei unserer Situation müssen wir versuchen, in der Lösung der deutschen rage den Ort zu finden, der zwischen dem liegt, was gerade eben noch außenpolitisch erreicht werden kann und dem, was für uns gerade eben noch erträglich ist.

Mit diesen Überlegungen lassen Sie mich schließen. Ich habe die Frage der politischen Gesittung und staatlichen Gesinnung, der unguten Gebräuche und Sitten, der mangelnden geistigen Zucht und langsam wachsenden moralischen Aufweichung in unserem Zeitalter des Massenbiedermeiers nicht erörtert – die komplementäre Erscheinung des Massenbiedermeierzeitalters ist der Verbandsfeudalismus. Es ist nicht so, dass ich diese Probleme als unwichtig beiseite schieben wollte. Aber es würde zu weit führen, wenn ich sie hier noch erörtern würde. Mir kam es heute darauf an, einige eigene Überlegungen zu Fragen unseres staatlichen Lebens im Rückblick auf die Entwicklungen der Bundesrepublik in den vergangenen zehn Jahren Ihnen vorzulegen. ■