

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

DREIZEHNTES JAHR
JANUAR 1962

1

HELMUT LINDEMANN

Aus der Verfassung gebracht

Anmerkungen zur inneren Situation der Bundesrepublik

„In der physischen Welt kann ein auf Gewichten und Gegengewichten beruhendes System nur dadurch zerrüttet werden, daß eins oder mehrere derselben ihre ursprüngliche Kraft verlieren, woraus denn das Übergewicht der andern und der Ruin der Maschine erfolgt. Einem ähnlichen System, auf menschliche Verhältnisse angewendet, droht, außer dieser, noch eine andere Gefahr. Da die Kräfte in demselben mit Freiheit begabt sind, so kann ein Teil derselben sich auf Unkosten der andern verbinden, und, was die einzelnen nie im Stande gewesen wären, den Untergang der zum Opfer bestimmten, und auf diesem Wege die Zerstörung der Maschine bewirken.“
Friedrich von Gentz

I

Friedrich von Gentz, der wohl bedeutendste deutschsprachige Publizist der Napoleonischen Ära, kannte das Wirken der politischen Maschine nicht nur als kritischer Betrachter von außen, sondern hatte im preußischen Staatsdienst und als enger Mitarbeiter Metternichs tiefen Einblick in die inneren Funktionen des corpus politicum gewonnen. Vieles von dem, was er an staatsrechtlichen Gedanken zu Papier gebracht hat, lohnt heute noch die Lektüre. Wer sich als Deutscher in den letzten Monaten verzweiflungsvoll von dem Schauspiel der Regierungsbildung in Bonn abwendete, konnte Trost finden bei dem gescheiterten Herrn von Gentz — Trost oder auch neue Bestätigung seiner Verzweiflung. Vieles spricht nämlich dafür, daß die innenpolitischen Vorgänge vor und nach der Bundestagswahl vom 17. September 1961 zugleich Instrument und symbolischer Ausdruck der Tatsache sind, daß der zweite Versuch, die parlamentarische Demokratie in Deutschland zu etablieren, dem Scheitern näher sei als dem Erfolg. Das mindeste, was man sagen muß, ist dieses: Die Bundesrepublik ist aus der Verfassung gebracht worden, in welche die Mitglieder des Parlamentarischen Rates sie vor dreizehn Jahren bringen wollten.

II

Der Unmut, mit dem, milde gesagt, die Mehrheit der Bundesbürger das Zustandekommen der vierten Bundesregierung verfolgt haben, richtet sich begreiflicher- und berechtigterweise zunächst gegen die Person *Konrad Adenauer*, der aus einer Überschätzung seiner eigenen Rolle in der deutschen Nachkriegspolitik auf geradezu peinliche Weise die Position zu behaupten versuchte, die er zwölf Jahre lang unangefochten innegehabt hatte. Solche Vorwürfe sind in menschlicher und in politischer Hinsicht berechtigt. Menschlich gesehen grenzt es an Hybris, sich für unentbehrlich, ja für den einzigen zu halten, der imstande sei, das Gemeinwesen vor Unheil zu bewahren. Unter politischem Aspekt hat Adenauer nur abermals bewiesen, daß er nichts weniger ist als ein Demokrat; denn das Wahlergebnis vom 17. September war in erster Linie eine Absage der Wählermehrheit an die Fortsetzung der Bundeskanzlerschaft Adenauers. Wer solche Absage als Undank auslegt, versteht nicht die ungeschriebenen Gesetze der Politik, die keine Dankbarkeit kennt, sondern von Notwendigkeiten bestimmt wird. Eine solche Notwendigkeit war im Herbst 1961 die Ablösung eines sehr alten Mannes, der den ehrenwerten Versuch unternommen hatte, die bei Kriegsende 1945 ungelöste deutsche Frage dadurch zu lösen, daß er den größeren, westlichen Teil Deutschlands in eine westeuropäische Staatengemeinschaft eingliederte. Diese Eingliederung ist an sich weitgehend gelungen. Das langsame Zusammenwachsen der in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinigten Länder ist trotz abweichender Vorstellungen *de Gaulles* und anderer Politiker vermutlich nicht mehr aufzuhalten, und die EWG wird wahrscheinlich ein westeuropäisches Land nach dem andern in ihren Bannkreis ziehen. Das ist sehr wesentlich ein Erfolg der Politik Konrad Adenauers — nur hat dieser Erfolg die deutsche Frage ihrer Lösung nicht einen Schritt nähergebracht. Es sei denn, man verstehe unter Lösung die Liquidierung Deutschlands, deren Symbol die seit dem 13. August 1961 in Berlin und anderswo errichtete Mauer ist. Die Erkenntnis solchen Scheiterns und die Überzeugung, daß ein Mann von 86 Jahren rein physisch, aber auch mit seiner geistigen Spannweite der neu gestellten Aufgabe deutscher Politik nicht mehr gewachsen sei, haben gemeinsam zu dem Wahlergebnis vom 17. September geführt, das Adenauer selber ignorieren zu können geglaubt hat.

III

Freilich wurde ihm solches Ignorieren von zahlreichen andern Faktoren erleichtert, nicht zuletzt von dem totalen Versagen seiner eigenen Partei. Die CDU hat in den Wochen nach der Bundestagswahl endgültig bewiesen, daß sie sich selber gar nicht als politische Partei versteht, sondern als Heerhaufen dieses einen Anführers und Bundeskanzlers, dem sie auch dort noch blindlings Gefolgschaft leistet, wo etliche ihrer prominenteren Politiker längst erkannt haben, daß die Stunde anderes von ihnen verlangte. Der Vizekanzler Professor *Erhard* hat, ähnlich wie im Frühjahr 1959, schlagend bewiesen, daß sein Chef und Antipode recht hat, wenn er Erhard das Zeug zum Bundeskanzler abspricht. Ein solcher Mangel an politischem Instinkt ist mit dem Amt, das Erhard anstrebt, schlechthin unvereinbar. Seltsam war auch die Rolle des *Bundestagspräsidenten*, der sich öffentlich für eine Allparteienregierung einsetzte, deren Führung ihm wohl angestanden hätte, in der Fraktion jedoch nichts dergleichen tat, sondern an der von ihm selber für unheilvoll gehaltenen Rückkehr Adenauers an der Spitze einer kleinen Koalition mitwirkte. Am verständlichsten war noch das Verhalten von *Franz Josef Strauß*, der sich zwar auf seine weißblaue Hausmacht verlassen kann, aber die Abneigung, die ihm weithin sonst entgegengebracht wird, vermutlich richtig einschätzte und daher, abgesehen von einer anfänglichen Fehleinschätzung der Entschlossenheit Erhards, eher Zurückhaltung übte. Strauß kann warten — nicht nur weil er jung ist,

sondern auch weil sein Ehrgeiz von politischem Instinkt gezügelt wird. Beinahe rührend war der Auftritt oder vielmehr Rücktritt *Heinrich von Brentanos*, der unversehens zum Helden wurde, weil er seit *Heinemann* der einzige Bundesminister ist, der aus Überzeugung sein Amt zur Verfügung gestellt hat. (Die Nonchalance, mit der Adenauer dieses Opfer eines seiner treuesten Diener hinnahm, bestätigte abermals die Gleichgültigkeit und Gefühlskälte, mit denen der Bundeskanzler auch seinen engsten Mitarbeitern zu begegnen pflegt.) Im übrigen ist für die innere Haltlosigkeit der CDU bezeichnend, daß nicht ein einziger ihrer Abgeordneten oder sonstigen Politiker durch das beschämende Schauspiel dazu bewogen wurde, sein Amt und seine Mitgliedschaft aufzukündigen.

IV

Über die Partei der *Freien Demokraten*, die einen scheinbar so großen Wahlsieg errang, braucht man heute nicht mehr viele Worte zu verlieren. Ihr Vorsitzender hat sich nach der Wahl ein politisches Armutszeugnis ausgestellt, das freilich aufmerksame Beobachter nicht überraschen konnte. Die FDP ist heute eine Partei ohne Ideen und ohne Politiker, welche aus dem Holze wären, aus dem man Minister schnitzt. Sie war am 17. September zum Sammelbecken derer geworden, die mit Adenauer und seiner Partei unzufrieden waren, aber nicht so folgerichtig dachten, daraus die einzig mögliche Konsequenz zu ziehen und die Opposition zu wählen. Alle diese Wähler haben die Quittung für ihr ungenaues Denken und ihre Inkonsequenz erhalten. Die FDP selber hat in Hamburg erfahren, wie rasch man einen Wahlsieg verspielen kann. Das geht um so rascher, wenn hinter der Partei eben nicht mehr der Schwung einer Idee steht, sondern nur noch ganz massive Wirtschaftsinteressen. *Mende* hat die Richtigkeit des englischen Sprichworts erfahren: Man kann manche Leute die ganze Zeit zum Narren halten oder alle Leute für einige Zeit; man kann aber nicht alle Leute die ganze Zeit zum Narren halten.

V

Wie aber steht es nun um die dritte Partei im Bundestag? Manche Sozialdemokraten haben die fühlbare Zunahme ihrer Wählerstimmen als Beweis für die grundlegende Richtigkeit der von *Willy Brandt* auf dem Boden des Godesberger Programms betriebenen Politik und Taktik angeführt; wobei die Nennung des Berliner Bürgermeisters nicht die Tatsache vernebeln soll, daß andere sozialdemokratische Führer und zumal *Herbert Wehner* maßgeblich an diesem Kurs beteiligt sind. Es ist wahrscheinlich richtig, daß nicht nur die Unzufriedenheit mit Adenauer, sondern auch der „new look“ der SPD viele Wähler neu zu ihr geführt hat. Ebenso richtig ist jedoch die Feststellung, daß alles das die Sozialdemokratie nicht an die Macht gebracht hat, und daß dafür gegenwärtig nur dann Aussicht zu bestehen scheint, wenn der keineswegs wünschenswerte Fall eines noch viel akutereren außenpolitischen Notstandes einträte. Daher geht es im Grunde nicht an, das Wahlergebnis vom 17. September als einen Erfolg der Sozialdemokratie zu deuten. Es ließe sich ebenso leicht, und wahrscheinlich mit größerer Berechtigung, als Niederlage auslegen. Freilich ist diese Niederlage, dieses Zurückbleiben hinter den Hoffnungen derer, die für den derzeitigen Kurs der SPD verantwortlich sind, nicht deutlich genug, um eine heilsame Ernüchterung hervorzurufen. Die nüchterne Erkenntnis nämlich, daß es die Aufgabe einer sozialistischen Partei in Deutschland heute nicht sein darf, als beinahe einzige Alternative zur Politik der Regierungspartei einen um vierzig Jahre jüngeren Kanzlerkandidaten anzubieten — und das gerade in dem Augenblick, als die Regierungspolitik so offensichtlich in eine Sackgasse geraten war. Das Godesberger Programm hat seine tiefe Berechtigung dadurch, daß es sich mutig von Vorstellungen lossagt, die von der Geschichte überholt worden sind. Es erscheint sehr wohl möglich, aus dem Godesberger Programm eine sozialdemokratische Politik

zu entwickeln, die gerade gesellschaftspolitisch eine klare, überzeugende Alternative zur Politik der früheren Bundesregierungen und zumal zur Koalition Adenauer-Mende darstellt. Wenn die SPD das getan hätte, so wären ihr vielleicht am 17. September weniger Stimmen zuteil geworden. Auf lange Sicht jedoch hätte sie bessere Aussichten, die ganze Macht zu erringen, als ihr bei Verfolgung des bisherigen Kurses jemals offenstehen werden. Es genügt nicht, alles nur besser machen zu wollen als die Unionsparteien. Man muß sehr vieles ganz anders machen, wenn man diesen Staat vor dem Schicksal bewahren will, das ihm heute so sichtbarlich droht.

VI

An der Verschiebung der Gewichte, welche die Bundesrepublik aus der Verfassung gebracht hat, ist — leider muß es gesagt werden — der *Bundespräsident* nicht ganz unbeteiligt geblieben. Eine der ganz wenigen konkreten politischen Funktionen, die das Grundgesetz dem durchweg auf Repräsentation gerichteten Amt des Staatsoberhauptes zuerkennt, ist die ihm zustehende Pflicht, nach der Neuwahl des Parlaments dem Bundestag den Bundeskanzler zur Wahl vorzuschlagen. In der Auswahl dieser Person ist der Bundespräsident grundsätzlich frei, doch versteht sich von selber, daß er normalerweise den Führer der stärksten Partei vorschlagen wird, zumal wenn diese die absolute Mehrheit besitzt. Größere Bedeutung bekommt sein Auswahlrecht erst dann, wenn unklare Mehrheitsverhältnisse vorliegen, wie es eben nach dem 17. September der Fall war. Nachdem die Parteien wochenlang vergeblich versucht hatten, sich auf einen Kandidaten zu einigen, oblag es dem Bundespräsidenten, zumal angesichts der ersten außenpolitischen Lage, diesem Hin und Her durch die Nominierung eines, d. h. aber seines, Kandidaten ein Ende zu setzen. Zu einem frühen Zeitpunkt hätte er die Wahl von Professor *Erhard* erreichen können, später wäre dasselbe bei *Dr. Gerstenmaier* möglich gewesen. Zwar ließe sich einwenden, daß dazu die Zustimmung dieses oder jenes Kandidaten nötig gewesen wäre, aber es ist keineswegs sicher, daß der eine oder andere von ihnen, einmal vom Bundespräsidenten vorgeschlagen, sich der Wahl entzogen hätte. Durch sein Zaudern hat der Bundespräsident nicht nur das grausame Spiel in Bonn um etliche Wochen verlängert, sondern auch einen bedenklichen Präzedenzfall geschaffen. Hätte er früher gehandelt, so wäre äußerstenfalls sein Kandidat durchgefallen, was in der letzten Konsequenz vielleicht zu der im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeit eines Minderheitskanzlers geführt hätte. Diesem hätte der Bundespräsident dann die Ernennung verweigern und den Bundestag auflösen können. Damit wäre dem eigentlichen Souverän, dem Volk, die Möglichkeit gegeben worden, seine unter Vorspiegelung falscher Tatsachen am 17. September gefällte Entscheidung zu korrigieren. Das Hamburger Wahlergebnis vom 12. November läßt erkennen, wie solche Korrektur ausgefallen wäre.

VII

Welches die Folgen dieser vielen Versäumnisse und Fehler sein werden, ist noch gar nicht abzuschätzen. Gewiß müssen wir eine tiefgehende Diskreditierung der parlamentarischen Demokratie und der politischen Parteien feststellen. Diese wirkt sich wenigstens zunächst nicht in der Hinneigung vieler Wähler zu undemokratischen Verführern links oder rechts aus, wohl aber in einer mindestens so gefährlichen Gleichgültigkeit gegenüber der Politik überhaupt. Das Gefühl der Ohnmacht, das der einzelne Bürger gegenüber den politischen Apparaten in Staat und Parteien empfindet, hat sich verstärkt. Die Wachsamkeit gegenüber undemokratischen Tendenzen, gerade auch innerhalb der Regierung selber, läßt nach. Der Hang zum Autoritären wächst. Für die politische Erziehung der nachwachsenden Generation hat die jüngste Regierungsbildung in Bonn eine Fülle von abschreckenden Beispielen geliefert, doch vollzieht sich Erziehung im

allgemeinen nicht durch abschreckende, sondern durch nachahmenswerte Beispiele. Schließlich strotzt die deutsche Geschichte von Anschauungsmaterial für undemokratisches Verhalten. Es wäre endlich an der Zeit, daß diejenigen, welche sich hierzulande als verantwortliche Politiker ansehen, Zeugnis dafür ablegen, daß ihnen die Sache der Demokratie mehr wert sei als die Behauptung oder Eroberung von Machtpositionen.

VIII

Mehr oberflächlich betrachtet, muß man als Folge des Zustandekommens der vierten Bundesregierung mit einer zunehmenden Instabilität unserer innenpolitischen Lage rechnen. Obwohl sich die Träger der neuen Regierung in ihrem fragwürdigen Koalitionsabkommen unverbrüchliche Treue auf vier Jahre gelobt haben, erscheint es mehr als zweifelhaft, ob das mehr als ein papiernes Versprechen sei. Die mangelnde Stabilität der vierten Bundesregierung folgt ja bereits aus dem brüchigen Zustand ihres Fundaments; denn gerade wenn sich Dr. Adenauer an seine Zusage hält, nach etwa zwei Jahren zurückzutreten, entsteht ja eine neue Regierungskrise, da es wenig wahrscheinlich ist, daß die FDP sich ohne weiteres mit dem von den Unionsparteien präsentierten Kanzlernachfolger abfinden wird, sofern dieser nicht wider alles Erwarten doch Erhard hieße. Hält aber der Bundeskanzler seine Zusage nicht, so wird die Krise erst recht unvermeidlich — ganz abgesehen davon, daß die Natur der vierten Kanzlerschaft Dr. Adenauers in einem Augenblick ein Ende setzen könnte, da alles erwünschter wäre als ein Regierungswechsel. Die Gegensätze innerhalb der neuen Koalition, die durch das Abkommen ja nur überdeckt und nicht etwa aufgehoben worden sind, können aber sehr wohl auch an reinen Sachfragen aufbrechen. Sollte das geschehen, so wäre es doppelt wichtig, daß die bis dahin in Opposition verharrende Sozialdemokratie über klare außen-, vor allem aber innenpolitische Vorstellungen verfügt, um sich den richtigen Partner für die Fortsetzung der Regierungsarbeit zu suchen. Schließlich hängt über der vierten Bundesregierung wie über uns allen ständig das Damoklesschwert einer neuen außenpolitischen Krise, die dann die Bildung einer Allparteienregierung unausweichlich machen würde. Man kann es nur Leichtfertigkeit nennen, daß die Einarbeitung in die dann gestellten Aufgaben nicht vorsorglich jetzt schon eingeleitet worden ist. Das ist um so unbegreiflicher, als alle Vorbereitungen auf diesen Ernstfall ohnehin nicht ohne Einvernehmen mit der Opposition getroffen werden können.

IX

Das Unbehagen der westdeutschen Öffentlichkeit hat sich in einer breiten Diskussion über verfassungspolitische Fragen niedergeschlagen. Einen der bemerkenswertesten Vorschläge veröffentlichte *Die Zeit* im November 1961. Er sieht eine Änderung des Grundgesetzes vor, durch die der Bundeskanzler und der Bundestag gleichzeitig, aber in getrennten Wahlgängen, gewählt werden sollen. Der Sinn dieses Vorschlages ist, dem Parlament seine Kontrollfunktion zurückzugeben, indem die Stellung des Regierungschefs — ähnlich derjenigen des amerikanischen Präsidenten — von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag unabhängig gemacht wird. Dieser könnte also die gesetzgeberischen Maßnahmen der Regierung von Fall zu Fall kritisieren oder auch verwerfen, ohne dadurch den Bestand der Regierung zu gefährden.

Das ist grundsätzlich ein guter Vorschlag. Ehe man sich aber daran macht, diese oder andere Änderungen des Grundgesetzes zu verwirklichen, sollte man sich über eines klar sein: Die Bundesrepublik ist nicht dadurch außer Verfassung geraten, daß sie an ein unzulängliches Grundgesetz gebunden ist. Die Ursache der politischen Misere, in der wir uns befinden, ist das Versagen unserer meisten Politiker. Das Problem unserer deut-

HELMUT LINDEMANN

schen Demokratie ist immer noch der Mangel an Demokraten. Ihn kann man nicht durch Verfassungsänderungen beheben, so nützlich solche im Einzelfall auch sein mögen. Es bedarf vielmehr einer Sinnesänderung, für die wir in der griechischen Sprache, der Sprache der Humanisten, dasselbe Wort *Metanoia* haben, das im christlichen Bereich mit *Buße* übersetzt wird. Leider steht zu befürchten, daß es unsern Politikern an solcher Bußfertigkeit durchaus mangelt.