

Zur Herstellung der staatlichen Souveränität unter Adenauer

Dornbach, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dornbach, S. (2000). *Zur Herstellung der staatlichen Souveränität unter Adenauer.* <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-432567>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Stefan Dornbach

Zur Herstellung der staatlichen Souveränität unter Adenauer

Inhalt

1. Fragestellung und Herangehensweise

2.1 Taktik, Menschenführung, besondere Situation

2.2 Verfassung und Geschäftsordnung

2.3 Das Bundeskanzleramt

3. Resümee

1. Fragestellung und Herangehensweise

Ernst Forsthoff beklagt in seinem Aufsatz "Staatlichkeit und Verfassungsform" die fehlende "Wehrhaftigkeit" der bundesrepublikanischen Verfassung. Durch deren Entstehung aus einer Lage heraus, nicht aus einer politischen Entscheidung, fehle ihr auch die Entschiedenheit, eine neue Legitimität herzustellen. Die durch die Umstände bedingte immanente Verunsicherung zeige sich besonders deutlich am enthaltenen Widerstandsrecht. Die aufgenommenen Werte, die privilegierte Stellung der Grundrechte verwässern das Rechtsinstrument Verfassung zu einem ideologieanfälligen Wertesystem. Der zwangsläufig entstehende Wohlfahrtsstaat schafft Ansprüche und Privilegien, die abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung sind. Ausgeglichene Handelsbilanz, Vollbeschäftigung und stabile Preise werden zum vorrangigen Thema, was eine Entpolitisierung bewirkt, die in der Verfassung bereits angelegt ist. Der Staat ist in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt, ist nicht mehr wehrhaft und kann nur bestehen, weil er keine ernstzunehmenden Feinde hat und die Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände freiwillige Disziplin üben. Bei dieser Diagnose der fehlenden Souveränität des Staates stützt Forsthoff sich auf die Begrifflichkeit Carl Schmitts: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand bestimmt.!" Durch die Aufnahme von Daseinsfürsorge und Widerstandsrecht in die Verfassung verliert der Rechtsstaat seine Souveränität und kann sich in der Krisensituation - die zwangsläufig eintritt - nicht bewähren.

Ebenfalls aus der fehlenden Staatlichkeit der frühen Bundesrepublik und der besonderen Lage heraus begründet Theo Pirker in "Die verordnete

Demokratie" seine Verfassungskritik. Durch die Teilung der Legitimität in die Zwangsgewalt der Alliierten einerseits und den Anspruch den Willen des deutschen Volkes zu repräsentieren andererseits, erhalte die Verfassung eine innere historische Fragwürdigkeit. Auch hier wird der Versuch kritisiert, die Daseinsfürsorge in Einklang mit der liberalen Rechtsstaatlichkeit zu bringen. Um die Triebkräfte dieser entgegengesetzten Prinzipien - er denkt sicherlich an Staat und Wirtschaft, Gewerkschaften und außerparlamentarische Opposition - zu neutralisieren bedürfe es des Einbaus einer starken Autorität. "Nicht zuletzt hat sich der parlamentarische Rat mit dem Problem der Daseinsgestaltung nur im allgemeinen befaßt und so zwar allgemeine Ansprüche gegenüber dem Staat geschaffen, die er aber nur bei bestimmten allgemeinen wirtschaftlichen Konjunkturerscheinungen zu erfüllen vermag. Der Staat schafft so selbst eine Gruppierung der Gesellschaft nach reinen Interessen, deren Ansprüche die einzelnen Parteien erfüllen müßten, um sich der politischen Unterstützung und des Votums dieser Interessengruppen sicher zu sein." Anhand der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung macht Pirker seine Befürchtungen deutlich: Die Gewerkschaften haben nur die Möglichkeiten, sich - etwa mit einem politischen Streik - gegen die Verfassung zu stellen, wobei sie einer starken Repression gewahr sein müßten, oder aber sich in das politische System einbinden zulassen und damit einer kapitalistischen Restauration Vorschub zu leisten. Im Gegensatz zu Forsthoff ist Pirker also überzeugt, daß das Grundgesetz diese restaurativ - autoritären Elemente bereits enthalte: "So liegt in der gegenwärtigen Form, in der das Recht der Daseinsvorsorge in der Verfassung festgelegt ist, von vornherein das Element des Bündnisses einer

Partei oder Parteiengruppen sowie der staatlichen Exekutive mit Interessenorganisationen oder deren Koalitionen. Indem aber unmittelbar ein Bündnis dieser Art notwendigerweise vorliegt, muß der Staat gegenüber der Anmeldung anderer Interessen in immer schärferen Formen vorgehen. Je schärfer er vorgeht, umso mehr werden sich die autoritären und bürokratischen Züge innerhalb dieses Staatswesens vermehren."

Die Bundesrepublik ist auch heute noch stabil, die Befürchtungen Forsthoffs haben sich nicht bewahrheitet. Folgt man der Logik Pirker's und Forsthoffs wäre die Frage, wie sich die Legitimität der Bundesregierung durchgesetzt hat und immer noch durchsetzt. Zur Beantwortung soll vor allem die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit unter Adenauer herangezogen werden.¹

2.1 Taktik, Menschenführung, besondere Situation

In der Auseinandersetzung um Adenauers Regierungszeit wird die außerordentlich starke Stellung des Kanzlers in der Verfassung zwar diskutiert, aber häufig unter Berufung auf die besondere historische Situation und Adenauers geschickte Regierungstaktik in der Verfassungsrealität relativiert. Auch Arkadij Gurland analysiert in der CDU/CSU eine zunehmende Priorität der Taktik und des innerparteilichen Kompromisses. War das Godesberger Programm des Gründerkreises vom Dezember 1945 noch von Grundsätzen wie planvoller Wirtschaftslenkung, grundlegendem Umbau der Gesellschaft und "Sozialismus aus christlicher Verantwortung" geprägt, so konzentrierte sich schon das Programm von Neheim - Hüsten auf den Wiederaufbau der zerrütteten Wirtschaft unter dem Primat des unmittelbar Erreichbaren. Noch etwas anderes fällt ihm dabei auf: Ohne sichtbaren Konflikt treten bestimmte konträre Positionen in den Hintergrund und verschwinden sogar völlig aus der Parteidiskussion. Aus der strikten Durchsetzung der Adenauerschen Taktik bei Vorhandensein der unterschiedlichsten Richtungen und Ideologien schließt er daß hier kein demokratischer Entscheidungsprozeß stattfinden könne. Ihm erwächst "der Verdacht einer verschleiert hierarchischen Massenbeeinflussung und `Menschenführung'" durch einen "Parteiführer" mit "charismatischer Autorität".

Diese Feststellungen - die bei Gurland sicher auch durch seine Erfahrung des Nationalsozialismus als Jude geprägt sein dürften - erscheinen unbefriedigend, da sie die institutionelle Ebene nicht genügend beachten. Zwar analysiert Gurland die Entscheidungsfindung in Ausschüssen, die immer weniger

transparent und von oben gelenkt werden, letztlich legt er den Schwerpunkt aber doch auf ein behauptetes Charisma Adenauers, was nur bedingt richtig sein dürfte.

Adenauers Regierungsstil, Taktik und Geschick in Herstellung und Pflege von Kontakten sind ausführlich dokumentiert. Zur Erklärung der Konsolidierung der Macht und des politischen Systems der Bundesrepublik reichen diese Fähigkeiten nicht aus.²

2.2 Verfassung und Geschäftsordnung

Wie bereits erwähnt spricht Ernst Forsthoff der bundesrepublikanischen Verfassung die Fähigkeit zur Herstellung der staatlichen Souveränität auf lange Sicht ab. Theo Pirker kommt zu einem anderen Urteil, indem er annimmt, die restaurativen Elemente der Verfassung würden in Verbindung mit der enthaltenen Daseinsvorsorge zu einer autoritären Entwicklung führen.

Die bundesrepublikanische Verfassung entstand in Abgrenzung zur Verfassung der Weimarer Republik und der mit ihr verbundenen Machtübernahme des Nationalsozialismus. So wurde die Position des Reichspräsidenten zu einer reinen Repräsentationsfunktion abgeschwächt. Die Ernennung und Abberufung des Bundeskanzlers lag nun ausschließlich beim Parlament. Gleichzeitig wurde die Position des Kanzlers innerhalb der Regierung durch die Modifikation der Richtlinienkompetenz (Art. 65) gestärkt. "Nach der alten Geschäftsordnung (der Weimarer Republik, S.D.) waren die Richtlinien von den Ministern einzuhalten, nunmehr sind sie für diese verbindlich." Gleichzeitig ist der Bundeskanzler für die Ernennung und die Abberufung der Minister zuständig, wie auch zur Umgestaltung der ministeriellen Struktur berechtigt. Das bedeutet, auch dadurch, daß der Bundeskanzler nicht an die Kabinettsmehrheit gebunden ist, eine ungeheure Machtstellung innerhalb der Regierung. In Streitfällen bleibt ihm die "ultima ratio der Entlassung". Pirker bemängelt hier, daß "die Verfassungsgebende Versammlung ihre Argumente gegen einen Volkspräsidenten nicht auf die Figur des Kanzlers ausgedehnt" hat. Diese starke Stellung des Bundeskanzlers läßt sich mit Beispielen bis in die heutige Zeit belegen. In bezug auf die Kanzlerschaft Adenauers wird immer wieder die

Auseinandersetzung um die Remilitarisierung der Bundesrepublik genannt, in der sich der Kanzler gegen seinen Innenminister Heinemann durchsetzte. "Dieser mußte folgen oder gehen. Gerade in diesem Fall zeigt sich die dem Bundeskanzler zur Verfügung stehende Alternative, nämlich die Verwirklichung durch Kompetenzverlagerung oder Entlassung zu erzwingen." Ein anderes Beispiel wäre die Kritik des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen, Jakob Kaiser, an Adenauers Saarpolitik im Januar 1950. Dieser hatte ein Memorandum verfaßt, auf das Adenauer ihm schrieb: "Wie das im Grundgesetz eindeutig festgelegt ist, soll die Politik der Bundesregierung einheitlich geführt werden. Die Übernahme eines Postens in der Bundesregierung bedeutet daher für den in die Regierung eintretenden Minister die Aufgabe des Rechtes, zu politischen Fragen sich frei und abweichend von der Gesamtpolitik des Kabinetts zu äußern." Im aktuellen politischen Geschehen ist zu beobachten, daß Kritik am Kanzler innerhalb der Regierungsparteien annähernd nur noch von Politikern geäußert wird, denen "der Kanzler nichts anhaben kann", wie - im beschriebenen Fall der Auseinandersetzung um die Steuerreform - vom niedersächsischen CDU - Vorsitzenden Wulff, der als Landesvorsitzender nicht vom Kanzler abberufen werden kann und keine Ambitionen auf einen Posten im Kabinett hat. Auf eine Kritik des Arbeitsministers Blüm wurde dieser von Kanzler Kohl "an seine Loyalitätspflicht als Minister erinnert", worauf sich die Auseinandersetzung deutlich beruhigte.

Eine andere Stärkung seiner Position erhält der Kanzler durch das Informationsmonopol über die Kabinettsitzungen.

Als weitere autoritäre Bestimmungen im Grundgesetz führt Pirker an: Die Pflicht

der vorhergehenden Genehmigung von Versammlungen unter freiem Himmel, die 5% - Klausel zur Blockierung von Minderheiten, die faktische Verankerung der sozialen Marktwirtschaft in den Eigentumsartikeln, die Kartellentflechtungen ausschließen und Sozialisierung erschweren, die Möglichkeit der Aberkennung der Grundrechte. Im Gegensatz zu Forsthoff sieht er keine Möglichkeit der praktischen Auslegung des Widerstandsrechtes. Als problematisch wird auch die herausgehobene Stellung der Parteien erkannt. Die Abgeordneten im Parlament haben keine Beziehung zu ihren Wählern, sondern nur noch zur Fraktion. Da sie von ihrer Zugehörigkeit zu dieser materiell abhängig sind, ist eine innerparteiliche Demokratie von vornherein nicht gewährleistet. Selbst in den Ausschüssen, die als Bindeglied zwischen Parlament und Exekutive bezeichnet werden, müssen sich die Abgeordneten vorrangig als Fraktionsmitglieder fühlen, und so die vom Kanzler bestimmte Regierungsmeinung transportieren: "Der Verfall des Parlamentarismus im klassischen Sinne muß als der stärkste Motor zur Förderung der Kanzler - Demokratie gesehen werden.". Theodor Eschenburg macht in seinem Aufsatz "Der bürokratische Rückhalt" darauf aufmerksam, daß in Art. 33 gegen den Widerstand der Alliierten am Berufsbeamtentum als Kern des öffentlichen Dienstes festgehalten wurde. Die Beschränkung der Beamten in wesentlichen Rechten muß ebenfalls zur Stärkung der Regierung beitragen. Nicht umsonst speiste sich der Widerstand der Alliierten daraus, daß sie "im traditionellen deutschen Berufsbeamtentum einen beflissenen Diener des nationalsozialistischen Staates erblickten".³

2.3 Bundeskanzleramt, Presse- und Informationsamt,

Bundesnachrichtendienst

"Adenauers hauptsächliches Hilfsmittel bei der Ausbildung der Kanzlerdemokratie war der bürokratische Apparat des Bundeskanzleramtes." Das Bundeskanzleramt wurde - einen Tag nach Adenauers Wahl zum Bundeskanzler - am 16. September 1949 errichtet. Vorhandene Konzepte und die Struktur sowie Personal der Vorgänger - Institution, der "Direktorialkanzlei des Verwaltungsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes" wurden beim Ausbau der Behörde nicht berücksichtigt. Adenauer suchte Mitarbeiter, die unbedingte Loyalität zeigten und den Aufbau des Bundeskanzleramt nach seinen Vorstellungen vorantrieben. Erster Staatssekretär Kanzleramtes wurde der aus dem Zentrum stammende Otto Lenz. Adenauers Favorit für diesen Posten Hans Globke wurde wegen seiner Verstrickungen in die nationalsozialistische Justiz vorerst ohne leitende Anstellung ins Kanzleramt berufen und löste Lenz 1953 ab. Bis dahin hatte er die Aufgabe, das Referentensystem des Bundeskanzleramtes aufzubauen. Die Referate überschnitten sich inhaltlich mit den Aufgaben der Ministerien und hatten deren Arbeit zu koordinieren. Sie beurteilten die Vorlagen der Minister, bereiteten die Entscheidungen des Kanzlers vor und sorgten - in Eilfällen auch ohne Rücksprache mit dem zuständigen Ministerien - für deren Durchführung. Auch die Personalpolitik lag in den Händen des Kanzleramtes, das somit zur "Führungszentrale, einem politischen Generalstab des Bundeskanzlers" wurde.

Zu Lenz' primären Aufgaben gehörte die Informationspolitik. Dazu gehörte die Einwerbung von Wahlgeldern in der Wirtschaft, die systematische Verwendung

der Meinungsforschung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Demoskopie Allensbach genauso wie der Ausbau des Presse- und Informationsamtes.

Die Außen- und Verteidigungspolitik stand in den ersten Jahren der Bundesrepublik noch unter Hoheit der Alliierten. Adenauer blockierte Vorstöße zur Errichtung entsprechender Ministerien, denn "wurden die auswärtigen Beziehungen nicht nur aufgrund der Richtliniengewalt, sondern auch als Fachressort Teil des Bundeskanzleramtes, dann vergrößerten sie entscheidend seine Hausmacht und stärkten seine Position". Im September 1949 wurde unter Herbert Blankenhorn die "Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission" im Bundeskanzleramt eingerichtet, mit der Adenauer seine ohnehin guten Kontakte zu den Westmächten institutionalisierte. Auch der "Arbeitsstab Protokoll" unter Hans - Heinrich Herwarth von Bittenfeld übernahm internationale Kontaktaufgaben. Im Oktober wurde Anton Pfeiffer mit der Bildung eines "Arbeitsstabes für die Planung eines auswärtigen Amtes" beauftragt. Ab November leitete Wilhelm Haas das neugegründete "Organisationsbüro für konsularisch - wirtschaftliche Vertretungen im Ausland". Im Juni 1950 schloß Adenauer diese Institutionen unter Blankenhorn zur "Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten" im Bundeskanzleramt zusammen. Diese Dienststelle wurde auch nach der Gründung des Außenministeriums im März 1951 unabhängig unter Adenauer weitergeführt.

Mit den Referaten und der Dienststelle hat sich der Bundeskanzler neben seiner Richtlinienkompetenz über das Ministerium eine zweite Machtinstanz geschaffen, die seine Souveränität innerhalb der Regierung nochmals erheblich stärkt.

Militärpolitische Bestrebungen waren der Bundesregierung durch das

Petersburger Abkommen vom November 1949 verboten. Aber die Westmächte zeigten bald Interessen an einer westintegrierten und wiederaufgerüsteten Bundesrepublik, was mit Adenauers Streben nach außenpolitischer Souveränität in Einklang stand. Unter Gerhard Graf von Schwerin entstand die "Zentrale für Heimatdienst" im Bundeskanzleramt, die mit der Errichtung eines deutschen Geheimdienstes und einer Polizeireserve betraut wurde. Die Zentrale wurde vor der Öffentlichkeit streng geheim gehalten. Nach Ausbruch des Korea - Krieges verstärkten sich die Aktivitäten, ein militärischer Expertenausschuß wurde gebildet, eine geheime Denkschrift zur Wiederbewaffnung entstand, ebenfalls geheime Verhandlungen mit General George P. Hays fanden statt. Nachdem Informationen an die Öffentlichkeit gedrungen waren, wurde Schwerin durch Theodor Blank ersetzt, der in der Dienststelle als "Beauftragter des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der alliierten Truppen zusammenhängenden Fragen" eintrat. In Wahrheit hatte er den Aufbau militärischer Einheiten vorzubereiten. Von 1950 bis 1953 wuchs die Größe des "Amtes Blank" von 20 auf über 700 Mitarbeiter und erreichte damit die Größe eines Ministeriums.

Hier zeigt sich eine zunehmende Bedeutung der Geheimdiplomatie im Bundeskanzleramt. Dieser Eindruck wird auch durch das Vorhandensein informeller Strukturen, die sich in nicht einstuftbaren Mitarbeitern zeigen verstärkt. So berichtet Baring über Rolf Vogel, der als Werbefachmann des Bundespresseamtes, Mitarbeiter des Geheimdienstes, der Kontaktstellen und Nachrichtenkanäle, Ausplauderer von Geheimnissen und versteckte Gegner ausfindig machen sollte, Herausgeber eines Informationsdienstes und

Reserveoffizier für die psychologische Kriegsführung tätig war.

Als heutiges Pendant wären der Staatsminister und Geheimdienstkoordinator Bernd Schmidbauer und der von ihm beauftragte Privatdetektiv und Geheimdienstmitarbeiter Werner Mauss zu nennen, der am Außenministerium vorbei Transaktionen im Ausland durchführte.

Das Bundespresse - und Informationsamt ging aus der Pressestelle des Parlamentarischen Rates hervor und wurde direkt dem Bundeskanzleramt eingegliedert. Es dient gleichzeitig als Sprach - und Hörrohr des Kabinetts. So hatte der Informationsdienst den Bundeskanzler ständig und mit hohem Aufwand über aktuelle Entwicklungen zu unterrichten. Dazu diente die Auswertung der internationalen Presse sowie ein weit gefächertes Korrespondentensystem.

Wichtiger in unserem Zusammenhang ist jedoch die Funktion des Presse- und Informationsamtes als Sprachrohr. Durch das Informationsmonopol des Bundeskanzlers über die Kabinettsitzungen (s.o.) ist es für den Bundespressesprecher schwierig, die Presse zufriedenzustellen. Er nimmt zwar an den Kabinettsitzungen teil, wird aber regelmäßig bei der Besprechung brisanter Fragen ausgeschlossen. Adenauer handhabte die

Informationsweitergabe äußerst sparsam, was dazu führte, daß in der ersten Zeit des Bundespresseamtes die Bundespressesprecher häufig ausgetauscht werden mußten, bis er in Felix von Eckardt einen Sprecher gefunden hatte, der trotz mangelnder Informationen nie um eine Antwort der Presse gegenüber verlegen war, es verstand sich bei den Journalisten beliebt zu machen und ihnen das Gefühl zu geben, informiert zu werden, auch wenn eher das Gegenteil der Fall war. 1957 wurde das Presse- und Informationsamt aus dem Bundeskanzleramt

ausgegliedert und direkt dem Bundeskanzler unterstellt, was seine Machtstellung bei der Meinungsbildung in der Bevölkerung nochmals gestärkt haben dürfte.

Der Bundesnachrichtendienst entstand aus der Organisation Gehlen, die 1946 von den Amerikanern zur - hauptsächlich militärischen Ausforschung der Ostblockstaaten eingerichtet wurde. Bereits 1950 hatte Adenauer mit dem geheimen Aufbau eines eigenen Geheimdienstes unter dem Tarnnamen "Institut für Gegenwartsforschung" begonnen, aus dem der "Militärische Abschirmdienst" entstand, der später in das Amt Blank eingegliedert wurde. Mit der Erlangung der Souveränität der Bundesrepublik im Mai 1955 unterstellte sich der Bundeskanzler die Organisation Gehlen als Bundesnachrichtendienst.⁴

3. Resümee

Die am Anfang dargestellten Argumente Forsthoffs lassen sich anhand der nachgezeichneten Entwicklung relativieren.

Durch den Ausbau der "Kanzlerdemokratie" mittels in der Verfassung vorgegebenen (Richtlinienkompetenz etc.) und institutionellen Mitteln (Bundeskanzleramt etc.) gewinnt der Staat in der starken Stellung des Bundeskanzlers eine feste Machtbasis.

Will man in der Schmitt - Forsthoffschen Logik verbleiben, ließe sich sagen, die Souveränität der Bundesrepublik wird nicht durch den Ausnahmezustand - die zeitliche Suspendierung von Gesetz- und Verfahrensregelungen - erreicht, sondern durch räumlich - institutionelle Außerkraftsetzungen und Umgehungen in Bundeskanzleramt, Presse- und Informationsamt und Bundesnachrichtendienst. Zu beachten sind hierbei die von Theo Pirker angesprochenen autoritären Tendenzen. Ob deren Ursache in der Aufnahme der Daseinsfürsorge in die von liberalen Werten bestimmte Verfassung besteht, oder ob Jürgen Habermas' Argument überzeugen kann, auch das liberale Recht beruhe aus moralischen Setzungen und Implikationen, wodurch die Aufnahme etwa der Daseinsfürsorge keinen Widerspruch erzeuge, bleibt zu diskutieren.⁵

¹ E. Forsthoff: Der Staat in der Industriegesellschaft, München 1971; C. Schmitt: Soziologie des Souveränitätsbegriffs und politische Theologie, München, Leipzig 1923; T. Pirker: Die verordnete Demokratie, Berlin(West) 1977;

² W. Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1991; A.R.L. Gurland: Die CDU/CSU, Ursprünge und Entwicklung bis 1953, Frankfurt/Main 1980;

³ T. Eschenburg: Spielregeln der Politik, Stuttgart 1987; D. Blumenwitz u.a.(Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit, Stuttgart 1976; K. Sontheimer: Die Adenauer - Ära, München 1991; R. Löwenthal: Die zweite Republik, Stuttgart 1974;

4 A. Baring: Im Anfang war Adenauer - Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, München 1971; H. Meyn: Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994;
5 J. Habermas: Faktizität und Geltung, Frankfurt/Main 1994;