©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

KARLHEINZ NICLAUSS

REPRÄSENTATIVE UND PLEBISZITÄRE ELEMENTE DER KANZLERDEMOKRATIE

Karl Dietrich Bracher zum 65. Geburtstag

Dans la naissance des sociétés ce sont
les chefs des républiques qui font
l'institution; et c'est ensuite l'institution
qui forme les chefs des républiques.

Montesquieu: Considérations sur les
causes de la grandeur des Romains
et de leur décadence, chap. I

1. Ausgangspunkte

Die Bezeichnung „Kanzlerdemokratie" gehört zu den zahlreichen Begriffen, die zunächst im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet und später in die wissenschaftliche Terminologie übernommen wurden. Die Politikwissenschaft und die Zeitgeschichte konnten sich in diesem Fall der suggestiven Wortprägung ebensowenig entziehen wie z.B. angesichts der attraktiven Vokabel „Volkspartei". Die Amtsbezeichnung „Kanzler" ist allerdings in den vordemokratischen Abschnitten der deutschen Geschichte verankert: Sie leitet sich aus dem Lateinischen ab (cancellarius) und bezeichnete im frühen Mittelalter die höchsten Amtsgehilfen des Königs oder Kaisers. Das Amt gewann seine politische Bedeutung unter den Karolingern und bestand bis zur Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation im Jahre 1806. Bei dem Versuch, das deutsche Kaisertum in Personalunion mit der preußischen Monarchie zu restaurieren, wurde auch das Kanzleramt wiederhergestellt. Zur Zeit des Norddeutschen Bundes (1867–1871) nannte sich der Reichsgründer Bismarck „Bundeskanzler", nach der Reichsgründung „Reichskanzler". Die Weimarer Reichsverfassung übernahm diese Bezeichnung für das Amt des Regierungschefs. Nach dem Tod Hindenburgs vereinigte Hitler im August 1934 die Ämter des Kanzlers und des Reichspräsidenten und bezeichnete sich von nun an als „Führer und Reichskanzler".

Nach 1945 griff man in Westdeutschland teils aus verfassungsrechtlicher Routine, teils aus föderalistischen Motiven auf die Bezeichnung „Bundeskanzler" zurück. Sie findet sich zuerst in den süddeutschen Grundgesetzentwürfen, wie etwa dem Ellwan-

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ger Entwurf der CDU/CSU vom April 1948 oder dem bayerischen Entwurf für den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee (10. bis 23.August 1948). Der spätere Begriff „Kanzlerdemokratie" weicht von diesen Intentionen insofern ab, als er unter dem Eindruck der Effektivität und Stabilität der Bonner Zentralregierung in der „Ära Adenauer" gebräuchlich wurde. Gleichzeitig kennzeichnete er das neue Selbstbewußtsein der Bonner Republik, welches sich aus dem Vergleich mit der Republik von Weimar und ihren häufig wechselnden Regierungen ergab, die in der Regel ohne parlamentarische Mehrheit waren. Vor dem Vergleich mit der „Kanzlerautokratie" Bismarcks schreckten die deutschen Autoren verständlicherweise zurück, während die ausländischen Beobachter der Bonner Demokratie in dieser Hinsicht unbefangener reagierten[1].

Umstritten bleibt unter den Autoren allerdings die Frage, ob die „Kanzlerdemokratie" als eine vorübergehende Entwicklungsphase der Bundesrepublik anzusehen ist oder als ein Regierungstyp, der unabhängig vom Wechsel der Personen und Koalitionen auch unter den Nachfolgern Adenauers bestehen blieb. Rüdiger Altmann kam 1959 in seinem Buch über Adenauers Erbe zu dem Schluß, das Ende der Kanzlerdemokratie stehe unmittelbar bevor. Er bezeichnete die absolute Mehrheit der CDU/CSU als eine Voraussetzung dieses Regierungstyps und war davon überzeugt, daß die „Majorität" unter dem Nachfolger Adenauers verloren gehe. Anselm Doering-Manteuffel vertrat noch 1983 in seiner Darstellung der Ära Adenauer die Ansicht, die Bezeichnung „Kanzlerdemokratie" sei an die Ausgangssituation von 1949 gebunden und beschränke sich auf den Regierungsstil des ersten Bundeskanzlers. Unter seinen Nachfolgern habe es keine „eindeutige Wiederbelebung" der Kanzlerdemokratie gegeben[2].

Die These von der Bindung der Kanzlerdemokratie an die Person Adenauers schien sich in der kurzen und führungsschwachen Regierungszeit Erhards zu bestätigen. Mit der Bildung der „Großen Koalition" im Jahre 1966 entfernte sich die Bundesrepublik vom politischen Grundmuster der Adenauer-Zeit, die vom Gegensatz zwischen Regierung und Opposition geprägt wurde. Nach dem sogenannten Machtwechsel von 1969, der in Wirklichkeit ein normaler Regierungswechsel war, gewann die Frage nach der Kontinuität des Regierungsstils erneut an Bedeutung. Karl Dietrich Bracher kommt das Verdienst zu, im Jahre 1974 erstmals die „Kanzlerdemokratie" als einen bis zur Gegenwart gültigen Regierungstyp beschrieben zu haben. Sie ist aus seiner Sicht die Antwort auf das deutsche Staatsproblem, welches seit der Weimarer Republik von der Frage nach der Vereinbarkeit von demokratisch-parlamentarischer Willensbildung und politischer Stabilität bestimmt wird. Die Variationen und Krisen dieses Regierungstyps werden hierbei durchaus einbezogen. Sie können, wie in den letzten Regierungsjahren Adenauers oder zur Zeit der Großen Koalition,

---

[1] G.A. Craig, From Bismarck to Adenauer, Baltimore 1958, später T. Prittie, The Velvet Chancellors, London 1979.

[2] R. Altmann, Das Erbe Adenauers, Stuttgart ²1960, S. 62 ff., und A. Doering-Manteuffel, Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer, Darmstadt 1983, S. 24.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sogar zur kritischen Überprüfung des „Systembegriffs Kanzlerdemokratie" Anlaß geben. Auch in diesen Situationen bildet jedoch die Regierungspraxis des ersten Bundeskanzlers den Bezugsrahmen für die Beantwortung der Frage, „in welcher Weise die Nachfolger die Rolle des Kanzlers auszufüllen vermögen"[3].

Während die bisher beschriebenen verfassungsrechtlichen, parteipolitischen und personellen Grundlagen der Kanzlerdemokratie bestehen bleiben, ergaben sich in den letzten 15 Jahren neue Interpretationsprobleme, die mit den bisher entwickelten Kriterien offenbar nicht zu lösen waren. Dies gilt z. B. für die Situation von 1972, als die Regierung Brandt nach dem Fraktionswechsel mehrerer Abgeordneter ihre parlamentarische Mehrheit verlor, ein konstruktives Mißtrauensvotum jedoch abwehren konnte und in einem komplizierten Verfahren eine vorzeitige Auflösung des Bundestages einleitete. Wenn schon damals Stimmen laut wurden, die den verfassungs- und „systemgerechten" Ablauf der Entscheidungen in Frage stellten, so trifft dies um so mehr für die Bundestagsauflösung vom Januar 1983 zu. Sie wurde nach dem Koalitionswechsel der FDP eingleitet, obwohl die neue Bundesregierung unter dem CDU-Kanzler Kohl rein rechnerisch über eine passable parlamentarische Mehrheit verfügte.

Nachdem die politischen Kontroversen um diese Vorgänge inzwischen abgeklungen sind, besteht nach wie vor die Notwendigkeit ihrer Analyse und Einordnung in das Regierungssystem der Bundesrepublik. Der Politikwissenschaftler und Zeithistoriker muß sich die Frage stellen, ob das bisherige Bild der „Kanzlerdemokratie" alle wichtigen Aspekte erfaßt oder ergänzungsbedürftig ist. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß sich in der fast vierzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik im Bonner Regierungssystem politische Konventionen entwickelten, die weder aus dem Vergleich mit der Weimarer Demokratie noch aus den Überlegungen des Parlamentarischen Rates unmittelbar abzuleiten sind. Das Ziel dieses Beitrages ist es, einige dieser Konventionen sichtbar zu machen, die inzwischen feste Bestandteile des Regierungstyps „Kanzlerdemokratie" geworden sind.

Der methodische Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Unterscheidung zwischen „repräsentativen" und „plebiszitären" Elementen in modernen Demokratien. Dieses Begriffspaar wurde mit dem 1964 erstmals veröffentlichten Aufsatz von Ernst Fraenkel über „Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat" in die politikwissenschaftliche Diskussion eingeführt. Mit Hilfe dieser Unterscheidung kann man bestimmte Aspekte der „Kanzlerdemokratie" beschreiben, die sich bisher der verfassungsrechtlichen oder zeitgeschichtlichen Analyse entzogen. Hierbei werden die Ausführungen Fraenkels zum Regierungssystem der Bundesrepublik ebenso aufgegriffen wie seine vergleichenden Überlegungen unter Berücksichtigung der US-amerikanischen, britischen und französischen Verfassungspraxis. Die Antwort auf die Frage, ob sich die Bundesrepublik

[3] Die Kanzlerdemokratie – Antwort auf das deutsche Staatsproblem? in: K. D. Bracher, Zeitgeschichtliche Kontroversen um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München 1976, S. 119–159.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

mit ihrer „Kanzlerdemokratie" auf dem „deutschen Sonderweg" befindet oder Parallelen zu den westlichen Demokratien aufweist, besitzt zweifellos grundsätzliche Bedeutung für die Bewertung des politischen Systems[4].

Die Bedeutung der beiden Begriffe „repräsentativ" und „plebiszitär" ist jedoch keineswegs eindeutig festgelegt. Der Terminus „Repräsentation" wurde im späten Mittelalter zu einem Schlüsselbegriff des europäischen politischen Denkens. Seit John Locke und der „Glorreichen Revolution" in England (1688) bezeichnet er die Vertretung des Volkes durch gewählte Mitglieder der Legislative, seit der französischen Revolution die Vertretung der gesamten Nation in einer nationalen Versammlung. Die Diskussion über den Ursprung des Begriffs und den sich im „Worte Repräsentation offenbarenden Sinngehalt" (Gerhard Leibholz) blieb bisher ohne verbindliches Ergebnis. Sie beschränkt sich nicht auf den Bereich der Geschichts- und Politischen Wissenschaft, sondern schließt soziologische, philologische und philosophische Fragestellungen ein[5]. Der Begriff „plebiszitär" ist durch seine Verbindung mit dem utopischen Demokratiemodell Rousseaus belastet. Dieser forderte in seiner bis heute einflußreichen Schrift „Du contrat social" (1762) die unmittelbare Zustimmung des Volkes zu den Gesetzen, um auf diesem Wege die Identität von Herrschern und Beherrschten herstellen zu können. Am Beispiel des Begriffspaars „repräsentativ – plebiszitär" wird auch deutlich, wie schnell Theoriediskussionen zur Entwicklung gegensätzlicher Begriffe führen, deren Anwendung auf politisch-gesellschaftliche Sachverhalte dazu animiert, auch hier unüberbrückbare Widersprüche festzustellen. So ist es sicher richtig, daß sich die Modelle der repräsentativen und der plebiszitären Demokratie durch unterschiedliche Legitimationskriterien auszeichnen: Der Volkswille äußert sich im ersten Fall durch die direkte oder indirekte Bestellung von Beauftragten, im zweiten Fall durch das Votum zu politischen Sachfragen oder durch die unmittelbare Wahl der politischen Führung. Man kann sogar einen Schritt weiter gehen und die These vertreten, daß die beiden Modelle der Demokratie auf unterschiedlichen Gesellschaftsmodellen beruhen. Der plebiszitären Demokratie entspräche in diesem Fall eine homogen strukturierte Gemeinschaft im Sinne Rousseaus, der repräsentativen Demokratie die heterogene Struktur pluralistischer Gesellschaften. Angesichts der auf diese Weise entwickelten prinzipiellen Unterschiede liegt die Schlußfolgerung nahe, Demokratie sei auch in der politischen Wirklichkeit nur in der einen oder anderen Form und nicht als repräsentativ-plebiszitäre Synthese möglich.

Wenn man jedoch die Begriffe „repräsentativ" und „plebiszitär" nicht zur Bezeichnung unterschiedlicher Demokratiemodelle, sondern zur Beschreibung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in modernen demokratischen Regierungssystemen verwendet, ergeben sich andere Schlußfolgerungen: Repräsen-

---

[4] E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart usw. 1968, S. 81–119.

[5] A. Podlech, Repräsentation, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 509–547; H. Rausch (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968; G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin ²1960, S. 26.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

tative und plebiszitäre Arrangements sind in diesem Falle durchaus miteinander vereinbar. Nach Fraenkel ergänzen sie sich sogar gegenseitig, weil sowohl das rein plebiszitäre als auch das rein repräsentative System den „Keim der Selbstvernichtung in sich tragen": Eine plebiszitäre Demokratie droht zur cäsaristischen Diktatur zu entarten, während die Übersteigerung des repräsentativen Charakters zur Entfremdung zwischen den Politikern und den Wählern führen und damit ebenfalls eine Krise der Demokratie auslösen kann[6].

Für die hier angesprochene Fragestellung gilt deshalb das gleiche Ergebnis, welches Christoph Müller in seiner Untersuchung über das imperative und das freie Mandat formuliert hat: Die „gegensätzliche Logik der politischen Formprinzipien" führt zu einer vermeintlichen Alternative, die erfahrungswissenschaftliche Untersuchungen „eher lähmt als beflügelt"[7]. Ein repräsentatives System der politischen Willensbildung ist zwar in modernen Demokratien unentbehrlich. Hieraus folgt jedoch nicht, daß plebiszitäre Elemente ausgeschlossen sind. Die praktische Politik in westlichen Demokratien trägt sowohl repräsentative als auch plebiszitäre Züge. Das Mischungsverhältnis zwischen beiden ist von Land zu Land verschieden und ändert sich im Zuge der geschichtlichen Entwicklung.

Mit dem Blick auf die Verfassungswirklichkeit moderner Demokratien läßt sich auch die Frage nach der Definition repräsentativer Elemente in weitgehender Übereinstimmung beantworten: Repräsentative Willensbildung liegt dort vor, wo Staatsorgane über einen längeren Zeitraum hinweg zu Entscheidungen im Namen des Volkes ermächtigt sind, ohne daß zu den politischen Einzelfragen das Votum der Wahlberechtigten eingeholt wird. Ihre politische Grundlage ist die Fähigkeit der Repräsentanten, den Erwartungen der Wählerschaft, oder zumindest deren Mehrheit, gerecht zu werden. Einige Autoren lehnen mit Recht die Bindung des Repräsentationsgedankens an „frühkonstitutionelle Grundsätze", wie die Unabhängigkeit des Abgeordneten oder die freie Diskussion im Parlament, ab. Nach der Definition Ernst Fraenkels ist Repräsentation die Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte Träger öffentlicher Gewalt, die „im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag" handeln und ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten. Repräsentation wird in erster Linie durch die Parlamente verkörpert, weil diese von den Bürgern unmittelbar gewählt sind. Bei den übrigen Staatsorganen liegt in der Regel eine „mittelbare" Repräsentation vor, weil Parlamente über ihre personelle Zusammensetzung entscheiden[8].

Die plebiszitären Elemente in modernen Demokratien lassen sich in der Form eines Kataloges beschreiben. Scheuner nennt sechs typische Verfahrensweisen der plebiszitären Willensbildung: Sie äußert sich demnach in der Auflösung des Parlaments, soweit hiermit das Volk zum Schiedsrichter aufgerufen wird, im Referendum und im

---

[6] Hierzu Fraenkel, S. 82 f.

[7] C. Müller, Das imperative und das freie Mandat, Leiden 1966, S. 232.

[8] U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: H. Rausch (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation, S. 391, und E. Fraenkel, S. 81 ff.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Volksbegehren für Gesetze, in der Volksabstimmung über Verfassungsänderungen, in der direkten Wahl des Staatsoberhaupts oder der Regierung sowie deren Abberufung durch Volksentscheid. Hinzu kommt die Aufstellung der Kandidaten für Parlamentswahlen durch die Wählerschaft nach US-amerikanischem Muster (primaries), die Scheuner jedoch als eine „Vervollkommnung der Repräsentation" bewertet. Die Beschreibung der plebiszitären Elemente von Steffani ist weitergehend, weil er alle Parlamentswahlen als eine „plebiszitäre Wahlentscheidung" bezeichnet[9]. „Repräsentativ" und „plebiszitär" dienen in diesem Zusammenhang nicht zur Bezeichnung gegensätzlicher Demokratiekonzeptionen, sondern zur Beschreibung der Eigenschaften demokratischer Regierungssysteme. Wenn das Begriffspaar in diesem pragmatischen Sinne verstanden wird, kann es für die Analyse politischer Entwicklungen wertvolle Dienste leisten.

2. Das „repräsentative" Grundgesetz und Adenauers Kanzlerdemokratie

Aufgrund dieser vorläufigen Definition der repräsentativen und plebiszitären Elemente läßt sich die Ausgangslage der bundesrepublikanischen Kanzlerdemokratie leicht bestimmen. Obwohl die Diskussionen im Parlamentarischen Rat zeitweise wissenschaftliches Niveau erreichten, bildeten die Demokratie- und Repräsentationstheorien keineswegs sein Hauptanliegen. Er ließ sich vielmehr bei seinen Überlegungen von dem pragmatischen Gedanken leiten, daß sich bestimmte Verfassungsbestimmungen zur Zeit der Weimarer Republik nicht bewährt hatten und deshalb in die neue westdeutsche Verfassung nicht aufgenommen werden sollten. Dieser Vorbehalt bezog sich in erster Linie auf plebiszitäre Verfahrensweisen. So verzichteten die Autoren des Grundgesetzes auf die Volkswahl des Präsidenten, weil diese zweimal zur Wahl Hindenburgs führte, während der demokratische Parteipolitiker Ebert nur aufgrund parlamentarischer Ausnahmegesetze im Amt bleiben konnte. Der Parlamentarische Rat begrenzte gleichzeitig die verfassungspolitischen Machtmittel des Präsidenten, wie z.B. sein Recht zur Parlamentsauflösung. Da Hindenburg dieses plebiszitäre Instrument in der Endphase der Weimarer Republik als Kampfmittel gegen den Reichstag benutzte, sahen sich die Autoren des Grundgesetzes veranlaßt, eine Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten nur noch in zwei sorgfältig definierten Situationen zuzulassen: wenn das Parlament bei der Kanzlerwahl versagt oder falls es die Vertrauensfrage des Kanzlers ablehnt und dieser daraufhin dem Präsidenten Neuwahlen vorschlägt.

Die plebiszitären Verfahrensweisen des Volksbegehrens und des Volksentscheids hatten sich nach Auffassung des Parlamentarischen Rates in der Weimarer Republik

[9] U. Scheuner, S. 390 f. u. 400 f.; W. Steffani, Pluralistische Demokratie, Opladen 1980, S. 154 ff., sowie M. R. Lippert, Bestellung und Abberufung des Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem, Berlin 1973, S. 372.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ebenfalls nicht bewährt. Theodor Heuss bezeichnete sie sogar als „Prämie auf Demagogie" und führte die Volksbegehren auf Fürstenenteignung (1926) und gegen den Young-Plan (1929) als Beispiele an. Der Sozialdemokrat Dr. Katz erinnerte an das Volksbegehren zur Auflösung des preußischen Landtags im Jahre 1931. Diese Aktion gegen die Koalitionsregierung des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Braun wurde von der „Nationalen Opposition" (NSDAP, Deutschnationale, Stahlhelm und DVP) initiiert und später von der KPD auf Beschluß der Komintern unterstützt[10]. Das Grundgesetz sieht deshalb Volksbegehren und Volksentscheid nur noch für den besonderen Fall der Länderneugliederung (Art. 29 GG) vor. Ursprünglich war im Entwurf des Grundgesetzes auch ein Volksentscheid über Verfassungsänderungen vorgesehen, falls ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder des Bundesrates diese plebiszitäre Bestätigung verlangte. Im Februar 1949 kamen die Fraktionen des Parlamentarischen Rates jedoch überein, auf diese Möglichkeit des Volksentscheids zu verzichten und den entsprechenden Absatz aus dem späteren Art. 79 des Grundgesetzes zu streichen.

Bei aller Eindeutigkeit der verfassungspolitischen Entscheidungen des Parlamentarischen Rates bleiben allerdings zwei Fragen offen, die auch durch die bisherige Verfassungsinterpretation noch nicht eindeutig geklärt sind: In Art. 20 GG heißt es, alle Staatsgewalt gehe vom Volke aus und werde „in Wahlen und Abstimmungen . . . ausgeübt". Aus dem Wortlaut des Grundgesetzes ist nicht zu entnehmen, ob hiermit nur die Abstimmungen über die Neugliederung des Bundesgebiets gemeint sind oder auch Abstimmungen zu anderen politischen Fragen, vergleichbar etwa mit dem britischen EG-Referendum aus dem Jahre 1975. Abstimmungen dieser Art wären zwar verfassungsrechtlich unverbindlich, hätten aber eine präjudizierende Wirkung für die Entscheidungen der Regierung und der Legislative. Die zweite offene Frage ist die Auflösung des Bundestages nach einer abgelehnten Vertrauensfrage des Kanzlers (Art. 68 GG). Ließ sich der Parlamentarische Rat von einem generellen Vorbehalt gegen Parlamentsauflösungen leiten oder wollte er nur das präsidiale Auflösungsrecht nach Weimarer Muster beseitigen? Eine Äußerung Konrad Adenauers vor der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates spricht jedenfalls für die zuletzt genannte Interpretation. Adenauer kommentierte hier die Auflösungsfrage mit den Worten: „Ich bin der Auffassung, daß ein Parlament, das überhaupt nicht aufgelöst werden kann, Größenwahn bekommt."[11] Trotz dieser Einschränkungen bevorzugt das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung eindeutig die repräsentativen Elemente. Die Grundgesetzberatungen unterscheiden sich in dieser Hinsicht deutlich von den vorausgehenden Verfassungsberatungen in den Ländern. Bei der Formulierung der Landesverfassungen in den Jahren 1946/47, die zum Teil noch heute

[10] Parl. Rat – Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 263 ff.; R. Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 211 ff. und 231 ff.; H. Weber, Die Wandlungen des deutschen Kommunismus. Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik, Bd. 1, Frankfurt 1969, S. 242 f.

[11] Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, hrsg. von R. Salzmann, Stuttgart 1981, S. 133.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

gültig sind, hatten die westdeutschen Politiker offenbar keine Bedenken gegen Volksbegehren, Volksentscheide oder die Selbstauflösung der Landtage.

Der vorwiegend repräsentative Charakter des bundesrepublikanischen Regierungssystems wurde in der Regierungszeit Konrad Adenauers bestätigt und auf dem Wege der Verfassungsinterpretation weiter verstärkt. Die politische Kontroverse über den militärischen Beitrag der Bundesrepublik zum westlichen Bündnis rief eine außerparlamentarische oppositionelle Bewegung hervor. Sie begann mit der Bildung von „Ausschüssen für Volksbefragung" im Frühjahr 1951 und erreichte ihren Höhepunkt mit der „Paulskirchenbewegung" von 1955, die von den Gewerkschaften und der SPD unterstützt wurde. Diese Aktionen blieben jedoch erfolglos, weil Adenauer nach seinem Wahlerfolg von 1953 über eine sichere Regierungsmehrheit im Bundestag verfügte und das Grundgesetz die Durchführung eines Volksbegehrens nicht vorsah. Als vier Jahre später die Auseinandersetzung über die Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Waffen ihren Höhepunkt erreichte, versuchte die sozialdemokratische Opposition, durch Volksbefragungen in einzelnen Bundesländern eine plebiszitäre Willensbildung zu dieser Frage durchzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht entschied jedoch am 30. Juli 1958, daß die Gesetze über eine Volksbefragung in Hamburg und Bremen verfassungswidrig sind, weil die Länder mit dieser Aktion in die Kompetenzen des Bundes eingreifen. Ob eine Volksbefragung aufgrund eines entsprechenden Bundesgesetzes zulässig gewesen wäre, bleibt nach dem Urteilstext offen[12]. Hans-Peter Schwarz stellt in seiner Darstellung der Adenauer-Ära mit Recht die Frage, ob der erste Bundeskanzler die „Stürme der Wiederbewaffnung" oder die Anti-Atomtod-Bewegung des Jahres 1958 überstanden hätte, wenn seine Gegner mit der „Waffe des Plebiszits" gegen seine Politik vorgegangen wären. Auch in Fragen der Deutschlandpolitik hätte eine Volksbefragung die unbefriedigten Wiedervereinigungshoffnungen mobilisieren können. Schwarz bezeichnet deshalb den Verzicht auf die plebiszitären Elemente der Weimarer Reichsverfassung als die für die Stabilität der Bundesrepublik wirkungsvollste Neuregelung[13].

Als plebiszitäre Herausforderung der Regierung Adenauer ist auch die 1952 von der Opposition erhobene Forderung nach Neuwahlen zum Bundestag zu bewerten. Die SPD argumentierte damals, bei der Bundestagswahl 1949 habe die Wiederbewaffnung noch nicht zur Diskussion gestanden. Weder der Bundestag noch die aus ihm hervorgegangene Regierung seien deshalb legitimiert, über diese lebenswichtige Frage des deutschen Volkes zu entscheiden. Die Oppositionspolitiker unterstützten ihre Forderung mit dem Hinweis auf die Mandatstheorie des britischen Verfassungsrechts[14]. Diese Theorie wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt und zum erstenmal bei der Entmachtung des Oberhauses im Jahre 1911 wirksam. Sie ist aber kaum als verbindliche Regel des britischen Verfassungsrecht anzusehen. Sir Ivor Jen-

[12] BVerfGE 8, Tübingen 1959, S. 104 ff. u. 122 ff.

[13] H.-P. Schwarz, Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, Stuttgart 1983, S. 351.

[14] E. Ollenhauer und A. Arndt im Dt. Bundestag, 190. und 191. Sitzung vom 7. u. 8. 2. 1952, S. 8116 u. 8156 f.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

nings bezeichnete sie 1951 „as a stick used by the Opposition to beat the Government", was für die damalige Situation in der Bundesrepublik ebenfalls zutraf[15]. Die Forderung der Opposition nach Auflösung des Bundestages scheiterte 1952 an den Verfassungsbestimmungen und der Haltung der Bundesregierung. Der Weg zu Neuwahlen kann nach dem Grundgesetz nur aufgrund einer entsprechenden Initiative des Kanzlers begangen werden. Adenauer war aber nicht bereit, die Vertrauensfrage zu stellen oder zurückzutreten.

Die plebiszitären Herausforderungen der fünfziger Jahre lösten eine breite verfassungsrechtliche Diskussion aus, die das Demokratieverständnis in der Bundesrepublik beeinflußte. Die westdeutschen Staatsrechtslehrer betonten in ihren Gutachten und Kommentaren den repräsentativen Charakter des Grundgesetzes und lehnten eine vorzeitige Auflösung des Parlaments sowie Volksbefragungen über den „Wehrbeitrag" ab. Das Grundgesetz, argumentierte damals Ulrich Scheuner in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Diskussionsbeiträge, kenne die Auflösung des Bundestages nur in bestimmten Konfliktfällen. Britische Verfahrensweisen, wie die sogenannte Mandatstheorie, ließen sich nicht auf die „grundsätzlich andere Struktur" des Bonner Regierungssystems übertragen, welches „sich schon einer Regierung auf Zeit nähert". Eine abweichende Meinung wurde im Chor der Gutachter eigentlich nur von dem Bonner Rechtswissenschaftler Walter Schätzel vertreten. Er bezeichnete die Anwendung der Mandatstheorie in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik als „durchaus erwägenswert", wenn dies auch von der Opposition nicht erzwungen werden könne[16].

Aufgrund der politischen und verfassungsrechtlichen Debatte über den „Wehrbeitrag" setzte sich bei den Staatsrechtlern, Politikwissenschaftlern und einem großen Teil der politischen Publizistik die Auffassung durch, die Bundesrepublik sei ein politisches System ohne plebiszitäre Elemente. Ernst Fraenkel bezeichnete 1958 das Grundgesetz als eine „super-repräsentative Verfassung". Der Staatsrechtler Werner Weber kam im gleichen Jahr – von entgegengesetzten Positionen ausgehend – zu einem ähnlichen Befund. Das Grundgesetz habe durch den Verzicht auf plebiszitäre Willensbildung die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß das „Volk ... vollständig und ausnahmslos durch die politischen Parteien mediatisiert" werde. Noch im Jahre 1966 schrieb ein Autor unter dem Titel „Das antiquierte Grundgesetz": „Der einmal gewählte Bundestag ist für die Dauer der Legislaturperiode praktisch unauflösbar." In der Bundesrepublik habe das Volk nur bei den alle vier Jahre stattfindenden Bundestagswahlen die Möglichkeit, seinen Willen zum Ausdruck zu bringen[17]. Die Bundesrepublik schien dem verfassungspolitischen Imperativ Immanuel Kants zu entsprechen, der unter dem Eindruck der französischen Verfassung von 1791 in seiner

---

[15] I. Jennings, Cabinet Government, Cambridge ²1951, S. 469, sowie M. R. Lippert, Bestellung und Abberufung des Regierungschefs, S. 154 ff.

[16] Vgl. die Dokumentation: Der Kampf um den Wehrbeitrag, 2 Bde., München 1952 und 1953. Die Zitate nach Bd. 2, S. 135 u. 626.

[17] E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 117; W. Weber: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart ²1958, S. 21 ff.; H. Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz, Hamburg 1966, S. 81 f. u. 88.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Schrift über die „Metaphysik der Sitten" das Postulat formuliert hatte: „Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anders sein als ein repräsentatives System des Volks, um im Namen desselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittelst ihrer Abgeordneten (Deputierten) ihre Rechte zu besorgen."[18]

Während die These von der „super-repräsentativen" Demokratie in zunehmendem Maße das politische Selbstverständnis der Bundesrepublik bestimmte und sich als „herrschende Lehre" etablierte, wurden in der politischen Publizistik und in der Wissenschaft aber bereits Bedenken gegen diese Charakterisierung der Verfassungswirklichkeit erhoben. Die Kritiker stützten sich diesmal nicht auf abweichende Grundgesetzinterpretationen wie in der Auseinandersetzung um die Wiederbewaffnung. Ihren Ausgangspunkt bildete vielmehr die Regierungspraxis der „Kanzlerdemokratie", die sich inzwischen unter der Kanzlerschaft Adenauers etabliert hatte und die Auseinandersetzung zwischen den Parteien bestimmte. Die plebiszitären Elemente dieses Regierungssystems waren kaum zu übersehen und stellten die These von der rein repräsentativen Verfassung der Bundesrepublik in Frage. Der Journalist Alfred Rapp bezeichnete 1959 in seinem Buch „Bonn auf der Waage" die Bundestagswahlen von 1953 und 1957 als „eine Art Volkswahl des Bundeskanzlers". Die Wahlentscheidung sei in beiden Fällen eine Abstimmung über die Person und die Politik Adenauers gewesen. Auf diese Weise sei das „verfemte plebiszitäre Element" sozusagen durch die Hintertür in die neue deutsche Demokratie wieder eingetreten[19]. Auch in der Politikwissenschaft und in der Staatsrechtslehre wurde man auf die plebiszitären Züge der Kanzlerdemokratie aufmerksam. Alfred Grosser sprach in seinem Bericht über die Bundestagswahl 1957 vom „plébiscite du 15e septembre". Gerhard Leibholz bewertete die Wahlen von 1953 und 1957 als eine Bestätigung seiner Parteienstaatslehre. Er vertrat sogar die Auffassung, die Landtagswahl vom 6. Juli 1958 in Nordrhein-Westfalen habe über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr „plebiszitär entschieden". Wahlen werden nach Leibholz in der modernen Demokratie zu „plebiszitären Akten", in denen die Wählerschaft ihre Auffassung über die Mandatsbewerber und die Programme der Parteien „kundgibt". Die 1962 veröffentlichte Studie über das Amt des Bundeskanzlers von Jean Amphoux steht in wichtigen Passagen unter dem Eindruck der Entwicklung Frankreichs. Hier fand 1958 der Wechsel von der IV. zur V. Republik de Gaulles statt, die sich durch ausgeprägte plebiszitäre Elemente in Verfassung und Regierungspraxis auszeichnet. Es überrascht daher nicht, wenn Amphoux einen Abschnitt seiner umfangreichen Studie dem plebiszitären Charakter der Wahlen in der Bundesrepublik widmet. Die Autoren konnten sich bei der Beschreibung plebiszitärer Elemente in der bundesrepublikanischen Kanzlerdemokratie auch auf die Kommentare Adenauers zum Ausgang der Bundestagswahlen stützen: In seiner Regierungserklärung vom 20. 10. 1953 bezeichnete der wiedergewählte Kanzler die vorausgegangene Wahl zum zweiten Bundestag als einen „Volks-

[18] Kant's gesammelte Schriften, hrsg. v. d. Königlich Preußischen Akademie . . ., Bd. VI, Berlin 1914, S. 341.

[19] A. Rapp, Bonn auf der Waage, Stuttgart 1959, S. 54 ff.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

entscheid, insbesondere auch für die in den vergangenen Jahren verfolgte Außenpolitik". Vier Jahre später, am 29. Oktober 1957, erklärte Adenauer, mit dem Bundestagswahlergebnis vom 15. September habe das deutsche Volk die Grundsätze seiner Regierungspolitik „mit klarer Mehrheit gebilligt"[20]. Das Bild der Kanzlerdemokratie zeichnete sich in der Entstehungsphase bereits durch klare Konturen aus. Die verfassungspolitische Bedeutung dieses Regierungstyps war aber durchaus ambivalent.

3. Parteiensystem und Personalisierung

Bei näherem Hinsehen erweisen sich die plebiszitären Elemente der Kanzlerdemokratie als neue Phänomene, die der Parlamentarische Rat bei der Formulierung des Grundgesetzes kaum voraussehen konnte. Während die vorwiegend repräsentative Struktur der Bonner Verfassung nicht verändert wurde, entwickelten sie sich im politischen Raum und sind mit verfassungsrechtlichen Kategorien kaum zu erfassen. Diese plebiszitären Mechanismen neuer Art lassen sich vor allem auf zwei Entwicklungen im politischen System der Bundesrepublik zurückführen: Sie stehen erstens in enger Verbindung mit dem Wandel des Parteiensystems, das sich seit 1949 vom Parteiensystem der Weimarer Demokratie grundlegend unterscheidet, und sie sind zweitens ein Resultat der zunehmenden Personalisierung der politischen Auseinandersetzung. Die hier angesprochenen Tendenzen beschränken sich keineswegs auf die Bundesrepublik. Auch in den westlichen Demokratien mit längerer Tradition gewinnen plebiszitäre Willensbildungsmechanismen zunehmend an Bedeutung, auch hier wird die Frage nach der „personnalisation du pouvoir" gestellt. Aus vergleichender Sicht scheint die bundesrepublikanische Kanzlerdemokratie keineswegs Ausdrucksform eines „deutschen Sonderwegs", sondern vielmehr die Variante einer allgemeinen internationalen Entwicklung zu sein.

Die Parteienlandschaft der Bundesrepublik zeichnete sich seit der ersten Regierungsbildung im Jahre 1949 durch eine zunehmende Polarisierung zwischen Regierung und Opposition aus. Zum Regierungslager Adenauers gehörten neben CDU und CSU die FDP, die Deutsche Partei und vorübergehend die Vertriebenenpartei Gesamtdeutscher Block/BHE. Das Lager der Opposition bildeten die Sozialdemokraten. Im ersten Bundestag (1949 bis 1953) saßen allerdings noch kleinere Parteien, die sich dem Dualismus entziehen konnten. Die KPD befand sich sowohl in Opposition zum Regierungslager als auch zu den Sozialdemokraten, die Zentrumspartei tendierte zur Opposition, die Bayernpartei zum Regierungslager, während sich die

[20] A. Grosser, Les élections allemandes. Le plébiscite du 15e septembre 1957 (Revue française de Science politique 7 (1957), S. 838–864); G. Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958, S. 57 ff. und 104 ff.; J. Amphoux, Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la RFA, Paris 1962, S. 378 ff.; H. U. Behn, Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1971, S. 36 u. 61.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

WAV und die „Nationale Rechte" (DRP/NDP) als Protestparteien von beiden Lagern distanzierten. Die Debatte über Adenauers Politik der Westintegration sowie der persönliche Gegensatz zwischen ihm und dem SPD-Vorsitzenden Schumacher ließen jedoch die beiden Pole der politischen Auseinandersetzung bereits deutlich erkennen. Mit der Parteienkonzentration in den beiden folgenden Bundestagswahlen traten die Grenzlinien zwischen Regierung und Opposition deutlicher hervor. Die FDP verließ allerdings im Februar 1956 nach Abspaltung ihres „Ministerflügels" die Regierung Adenauers. Sie war vor der Bundestagswahl 1957 bestrebt, sich unter Verzicht auf eine verbindliche Koalitionsaussage als „dritte Kraft" zwischen den Unionsparteien und der SPD zu profilieren. Adenauers Wahlsieg mit einer klaren absoluten Mehrheit für die CDU/CSU und ihr eigenes Wahlergebnis von 7,7% der Zweitstimmen konnten nur als Scheitern dieses Konzepts bewertet werden. Die Liberalen strebten daraufhin die Rückkehr in das Regierungsbündnis mit der CDU/CSU an, was ihnen nach der Wahl von 1961 auch gelang[21].

Die politische Polarisierung zwischen Regierung und Opposition lag durchaus im Sinne Adenauers. Ebenso wie in der vom Ost-West-Konflikt geprägten Außenpolitik bevorzugte er in der Innenpolitik klare Fronten. Die Überparteilichkeit vieler Weimarer Politiker war dem ersten Bundeskanzler fremd. Vom Dualismus im westdeutschen Parteiensystem profitierte in erster Linie seine Kanzlerpartei: Die „Integrations- und Sogwirkung des Kanzlerregimes" ermöglichte den Aufstieg der „großen bürgerlichen Sammelpartei" CDU/CSU[22]. Wenn die Geschichte der Bundesrepublik im Jahre 1949 mit einer Großen Koalition begonnen hätte, wäre die Konzentration auf drei politische Richtungen wahrscheinlich ausgeblieben. Da die Rollenverteilung zwischen den beiden großen Parteien auch nach dem Rücktritt Adenauers im Jahre 1963 zunächst unverändert blieb, entwickelte sich der Dualismus von Regierung und Opposition zu einem konstituierenden Element der Kanzlerdemokratie. Er beeinflußt vor allem in Wahlkampfzeiten die öffentliche Meinung sowie die politische Orientierung der Wählerschaft. Das Mehrparteiensystem in der Bundesrepublik nahm unter dem Einfluß dieser Polarisierung zunehmend die Charakterzüge eines Zweiparteien-Konkurrenz-Systems an. Während die beiden großen Parteien (CDU und CSU als Einheit betrachtet) die Kandidaten für das Amt des Regierungschefs präsentierten, übernahm die FDP in der Regel als dritte Partei die Rolle des „Mehrheitsbeschaffers". Jean-Claude Colliard bezeichnet dementsprechend in seiner vergleichenden Untersuchung parlamentarischer Regierungssysteme das Parteiensystem der Bundesrepublik als „système à deux partis et demi". Die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien vollzog sich seit Mitte der fünfziger Jahre in der Regel nach dem Muster des Zweiparteien-Systems. In der Bundesrepublik herrschte ein „bipartisme de fait"[23].

---

[21] Vgl. J. M. Gutscher, Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961, Königstein ²1984, S. 228 ff.

[22] K. D. Bracher, Zeitgeschichtliche Kontroversen, S. 135 ff. und 145.

[23] J.-C. Colliard, Les régimes parlementaires contemporains, Paris 1978, S. 76 ff.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik haben die Bundestagsabgeordneten jederzeit die Möglichkeit, über die Regierungskoalition und die Person des Kanzlers in freier Mehrheitsentscheidung zu bestimmen. In der politischen Wirklichkeit geben die Parteien bereits im Wahlkampf ihre Kanzlerkandidaten und Koalitionspräferenzen bekannt. Der Wähler erwartet, daß die Regierungskoalition für die gesamte Legislaturperiode gebildet wird. Gordon Smith erblickt hierin den Kernbestand der „new rules of coalition", die sich in der Bundesrepublik inzwischen etabliert haben. Die Wahlen erhalten hierdurch einen unmittelbaren Charakter: Der Wähler wählt nicht nur Repräsentanten, die seine Interessen im Parlament stellvertretend wahrnehmen; er votiert gleichzeitig auch für eine bestimmte Koalition sowie für einen bestimmten Kanzlerkandidaten und grenzt damit den politischen Spielraum der Bundestagsfraktionen ein. Jean Amphoux gewann bereits bei der Beobachtung der Adenauer-Wahlen den Eindruck, die Ernennung des Kanzlers sei das Ergebnis eines Plebiszits, welches unter dem Deckmantel allgemeiner Wahlen stattfinde[24].

Die Kanzlerdemokratie ist in dieser Hinsicht mit dem britischen Regierungssystem vergleichbar, wo sich das plebiszitäre Element in der Parteienkonkurrenz nach der Wahlreform von 1867 entwickelte. Der weitgehende Verzicht auf Koalitionsregierungen und der Wahlkampf zwischen Premierminister und Oppositionsführer hatten zur Folge, daß das Unterhaus zum „numerischen Medium des demokratischen Prinzips" wurde. Durch seine Stimmabgabe entscheidet der Wähler über die regierende Führungsgruppe, ihr Programm und über die Person des Premierministers. Michael R. Lippert spricht in seiner vergleichenden Untersuchung von einem „plebiszitär-repräsentativen parlamentarischen Regierungssystem", als dessen repräsentative „Bollwerke" insbesondere die starke Position der Fraktionen und die traditionelle Auffassung vom „trust", d. h. von der Regierung als Treuhänder des Volkes, anzusehen sind[25]. In Großbritannien bestand allerdings in den letzten hundert Jahren ebensowenig ein reines Zweiparteiensystem wie in der Bundesrepublik. Mehrheitsprobleme wurden im britischen Parlamentarismus gelöst, indem die kleinen Parlamentsfraktionen die in den letzten Wahlen erfolgreichste Partei unterstützten. Koalitionen blieben auf Notsituationen, wie die beiden Weltkriege oder die Weltwirtschaftskrise, begrenzt[26].

Neben dem Dualismus im Parteiensystem verstärkte die zunehmende Personalisierung der Politik die plebiszitären Elemente der Kanzlerdemokratie. Persönliche Machtentfaltung ist ein altes Thema, das die politische Theorie seit Platon, Machiavelli und Hobbes ständig beschäftigt. Selbst der Vater des Gedankens der volonté générale, Jean-Jacques Rousseau, räumte in der Gründungssituation der Staaten dem ersten Gesetzgeber (à tous égards un homme extraordinaire dans l'Etat) und in Krisensituationen dem Diktator (chef suprême) weitreichende Vollmachten ein. Die

[24] G. Smith, Democracy in Western Germany, London 1979, S. 138–141, sowie J. Amphoux, Le Chancelier fedéral, S. 524 f.

[25] M. R. Lippert, S. 143 ff. und 356 ff.

[26] D. Butler (Hrsg.), Coalitions in British Politics, London 1978.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

neueren Untersuchungen der Personalisierungstendenzen sind deshalb nichts anderes als die Wiederentdeckung eines politischen Sachverhalts, der schon immer bestand und analysiert wird, solange die Menschen über ihre politischen Einrichtungen nachdenken. Maurice Duverger argumentiert mit Recht, nicht die Personalisierung, sondern die unpersönliche Machtausübung (dépersonnalisation du pouvoir) sei das Außergewöhnliche[27].

Auf dem europäischen Festland setzte sich im 19. Jahrhundert die Auffassung durch, personalisierte Machtausübung behindere den Aufbau demokratischer Verfassungsstaaten. Sie schien vielmehr, wie die Beispiele Österreich-Ungarns, des zaristischen Rußlands und des neudeutschen Kaiserreichs zeigten, ein Kennzeichen autokratischer Systeme zu sein. In Deutschland repräsentierten populäre Politiker wie Bismarck und Hindenburg autoritäre Staatsvorstellungen, bis schließlich der „Führer" einer totalitären Bewegung die „personnalisation du pouvoir" mit besonderem Nachdruck diskreditierte. In den anglo-amerikanischen Demokratien entwickelte sich ein anderes Verhältnis zur Personalisierung von Herrschaftsfunktionen. Zwischen dem Ausbau der demokratischen Einrichtungen und der Führungsrolle starker Persönlichkeiten erblickt man hier keinen grundsätzlichen Widerspruch. Lord Salisbury kennzeichnete z. B. die politische Rolle Disraelis mit den Worten: „. . . for all practical purposes Mr. Disraeli . . . is the Conservative Party." Entsprechende Äußerungen gab es über Gladstone, der damals die Liberale Partei verkörperte[28]. „Political leadership" wird in diesen Ländern als ein selbstverständlicher Bestandteil der Demokratie betrachtet. Wie eine vergleichbare Untersuchung der USA, Kanadas und Großbritanniens zeigt, gleichen sich der Führungsstil der Regierungschefs und die Erwartungen der Wähler im Zeitalter des Fernsehens einander an. Unter dem Aspekt der „leadership" kann man deshalb trotz unterschiedlicher Verfassungs- und Parteienstrukturen durchaus von einem Typus der anglo-amerikanischen Demokratie sprechen[29].

Beim Blick auf die angelsächsischen Demokratien wird das Besondere der westdeutschen Kanzlerdemokratie deutlich sichtbar: Die Personalisierungstendenzen verbanden sich ab 1949 zum erstenmal in der deutschen Geschichte mit dem Amt des vom Parlament gewählten Regierungschefs. Die Regierungszeit Adenauers bietet ausreichend Anschauungsmaterial für diese neue Kombination. Der Kanzler dominierte in den Bundestagswahlkämpfen 1953 und 1957. Das ab August 1957 in der gesamten Bundesrepublik geklebte Plakat mit dem Adenauer-Portrait des österreichischen Kunstprofessors Aigner wurde zum Symbol des personalisierten Wahlkampfes. Die CDU/CSU-Wahlkampfmanager verzichteten damals auf die Photographie als Grundlage des Politiker-Plakats. Dem Wähler sah ein erheblich verjüngter, sonnen-

---

[27] J.-J. Rousseau, Du Contrat Social, Livre II, Chap. VII et Livre IV, Chap. VI; M. Duverger, Institutions politiques et personnalisation du pouvoir, in: L. Hamon/A. Mabileau (Ed.), La personnalisation du pouvoir, Paris 1964, S. 423.

[28] J. P. Mackintosh, The British Cabinet, London ³1977, S. 308–321.

[29] E. C. Hargrove, Popular Leadership in the Anglo-American Democracies, in: L. J. Edinger (Ed.), Political Leadership in Industrialized Societies, New York usw. 1967, S. 182–219.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

gebräunter und blauäugiger Kanzler entgegen. Die Aufschrift auf weißem Grund lautete: „Keine Experimente – Konrad Adenauer". Die Wahlkampfführung der SPD konzentrierte sich auf die Person Erich Ollenhauers und verzichtete auf die Vorstellung eines Schattenkabinetts, obwohl dies von führenden sozialdemokratischen Politikern gefordert wurde. So ließ man sich nach den Worten des sozialdemokratischen Wehrexperten Fritz Erler erneut auf ein Duell zwischen „Kaiser und Gegenkaiser" ein, dessen Ausgang kaum zweifelhaft sein konnte[30].

Das persönliche Ansehen des Bundeskanzlers wird auch durch die ab 1949 regelmäßig durchgeführten Meinungsumfragen dokumentiert: Bei den Antworten auf die Frage: „Wen halten Sie zur Zeit für den fähigsten deutschen Politiker?" lag Adenauer im November 1951 nur mit 19% zu 11% vor dem Oppositionsführer Schumacher. Im August 1952 vergrößerte sich der Abstand auf 33% zu 12%, und zwischen 1953 und 1955 erreichte der Bundeskanzler zustimmende Antworten von 51% bis 62%. Für Erich Ollenhauer, den Nachfolger Schumachers als sozialdemokratischer Partei- und Fraktionsvorsitzender, entschieden sich bis zu 6% der Befragten. Selbst unter den SPD-Anhängern hielten 30% den amtierenden Kanzler für den fähigsten Politiker und nur 25% ihren eigenen Parteivorsitzenden. Adenauers Zustimmungskurve ist durchaus mit den Werten de Gaulles zu vergleichen, der zwischen 1958 und 1969 über lange Phasen seiner Präsidentschaft die Zustimmung von 60% bis 70% der Franzosen erreichte[31].

Bei der Suche nach den Ursachen für die zunehmende Bedeutung der Politiker-Persönlichkeit in modernen Demokratien ist zunächst festzuhalten, daß die Personalisierung der fünfziger Jahre noch von den konventionellen Massenkommunikationsmitteln (Presse, Rundfunk, Versammlungen und Plakate) vermittelt wurde. Das Fernsehen spielte damals eine untergeordnete Rolle, weil zur Zeit der Bundestagswahl von 1957 nur etwa 900 000 Anschlüsse existierten. Als „Meinungsmacher" traten damals die auflagenstarken Boulevardzeitungen, Wochenblätter und Illustrierten auf. Sie ersetzten die politischen Ämter und Funktionen in zunehmendem Maße durch Bilder und Personennamen. Dem Leser erschienen deutsch-amerikanische Konsultationen als Treffen Adenauers mit dem Präsidenten Eisenhower und ein Briefwechsel mit der Moskauer Regierung als Korrespondenz Adenauer – Chruschtschow. Diese personalisierende Tendenz ist zwar vorhanden, seitdem es Zeitungen gibt; sie wurde aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg, wie eine Untersuchung des französischen Massenblattes „France-Soir" zeigt, von der sog. Boulevardpresse systematisch vorangetrieben[32]. Das Medium Fernsehen verstärkte diese Tendenz, weil es den unmittelbaren Kontakt zwischen den Wählern und den führenden Politikern suggeriert. Die politische Propaganda kann auch in westlichen Demokratien kaum darauf verzich-

---

[30] U. W. Kitzinger, German Electoral Politics. A study of the 1957 Campaign, Oxford 1960, S. 104–122, und K. Klotzbach, Der Weg zur Staatspartei, Berlin-Bonn 1982, S. 388–397.

[31] Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955, Allensbach 1956, S. 192; G. Schmidtchen, Die befragte Nation, Freiburg 1959, S. 197, und K. Tuchhändler, De Gaulle und das Charisma, München 1977, S. 371 ff.

[32] J. Ferniot, La presse et la personnalisation du pouvoir, in: Hamon/Mabileau, S. 346–353.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ten, sich diese neue Intimität (intimité nouvelle) zunutze zu machen. Der „petit père", das politische Idol des Zuschauers, ist auf dem Bildschirm präsent[33].

Jacques Ellul führt die Personalisierung der Politik in modernen Demokratien auf die Tatsache zurück, daß politische Propaganda nicht abstrakt betrieben werden könne. Sie sei stets auf der Suche nach Bildern und Symbolen (images). Das umfassendste Bildangebot stelle jedoch der Mensch selbst dar. Die moderne Meinungsbeeinflussung gruppiere sich deshalb in zunehmendem Maße um den „chef – père – héros". Die tiefere Ursache für die Personalisierung liege weniger im Machtstreben der Politiker als vielmehr in den Erwartungen der Bürger, die angesichts der komplizierten Sachprobleme in modernen Gesellschaften einer konkreten Simplifikation und damit der „leadership" bedürfen. Die politische Propaganda führe selbst dann zur Personalisierung, wenn die Politiker dies nicht beabsichtigen. Der „homme propagandé" benötige einen politischen Souffleur, der ihm Parolen vermittelt und ihm bestätigt, daß er auf dem richtigen Wege ist[34]. Erwin C. Hargrove kommt bei seiner Analyse der „leadership" in angelsächsischen Demokratien zu einem ähnlichen Resultat und faßt seine Beobachtungen in dem Satz zusammen: „Voters seek the concrete rather than the general and they respond to specific individuals more than to ideas."[35]

Als Zwischenergebnis dieser Beschreibung der Kanzlerdemokratie in den fünfziger Jahren kann man festhalten, daß der Bundeskanzler bereits damals eine Position im Regierungssystem einnahm, die sich mit verfassungsrechtlichen Mitteln nur unzureichend beschreiben läßt. Der Parlamentarische Rat hatte zwar die Voraussetzungen für die Aufwertung des Kanzleramts geschaffen. Er konnte jedoch so wichtige Entwicklungen wie die Parteienkonzentration und die zunehmende Bedeutung des personellen Faktors in der Politik nicht voraussehen. Die plebiszitären Züge der „Kanzlerdemokratie" traten erst später ins Blickfeld und wurden von Jean Amphoux erstmals ausführlicher untersucht. Nach Auffassung des französischen Autors ist der Kanzler nicht mehr nur der „Mann des Parlaments", sondern verfügt über eine unmittelbare Legitimität aus dem Wahlvorgang („sa légitimité démocratique a une source plus directe"). Auf dem Höhepunkt der Ära Adenauer waren die Bundestagswahlen zwar nicht im verfassungsrechtlichen Sinne, aber aufgrund der parteipolitischen Konstellation indirekte Volkswahlen des Bundeskanzlers[36]. Mit der Entstehung der Kanzlerdemokratie muß deshalb auch die Frage nach der Vereinbarkeit repräsentativer und plebiszitärer Elemente neu gestellt werden: Zur Zeit der Weimarer Republik wurde das parlamentarische Repräsentativsystem durch den unmittelbar gewählten Reichspräsidenten, dessen Notverordnungs- und Auflösungsrecht, sowie durch Volksbegehren und Volksentscheid herausgefordert und unterlag. Im politischen System der Bundesrepublik entwickelte sich ein völlig anderes Spannungsverhältnis.

---

[33] J. Ellul, Propagandes, Paris 1962, S. 196.
[34] J. Ellul, Propagande et personnalisation du pouvoir, in: Hamon/Mabileau, S. 331–345.
[35] E. C. Hargrove, Popular Leadership, S. 188.
[36] Amphoux, S. 384 f.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Die vorwiegend repräsentative Struktur des Grundgesetzes wurde durch neue plebiszitäre Elemente ergänzt, die diesmal im Zentrum des parlamentarischen Systems selbst entstanden. Nicht der außerhalb des Parlaments und der Parteiendemokratie stehende „Ersatzkaiser", sondern der mit parlamentarischer Mehrheit gewählte Kanzler, sein Herausforderer sowie die Parteien sind die Initiatoren und Adressaten der plebiszitären Zustimmungsmechanismen.

Mit der Polarisierung im Parteiensystem und der zunehmenden Bedeutung des personellen Faktors entstanden informelle Regeln im Regierungssystem der Bundesrepublik, die sich aus der Verfassung selbst nicht unmittelbar ableiten lassen. Obwohl das Grundgesetz mit zahlreichen Bestimmungen die Voraussetzungen für die Kanzlerdemokratie schuf, beruht dieser Regierungstyp größtenteils auf „Konventionen", die im verfassungsrechtlichen Sinne unverbindlich sind. Die Kanzlerdemokratie präsentiert sich deshalb mit doppeltem Gesicht: Ihre Verfassungsregeln haben vorwiegend repräsentativen Charakter, während ihre plebiszitären Elemente in der Regel in diesen Konventionen zum Ausdruck kommen.

4. Kanzlerdemokratie nach Adenauer

Die These vom repräsentativ-plebiszitären Doppelcharakter der Kanzlerdemokratie muß allerdings auf eine breitere Basis gestellt werden, bevor sich hieraus eine Zustandsbeschreibung des Bonner Regierungssystems ableiten läßt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage zu beantworten, ob die plebiszitären Elemente aus der Regierungszeit Adenauers auch unter seinen Nachfolgern zu beobachten sind. Das politische System der Bundesrepublik zeichnet sich durch ein hohes Maß an Kontinuität aus, obwohl seit Beginn der sechziger Jahre die innen- und außenpolitischen Probleme einem stetigen Wandel unterlagen. Die wichtigste Ausnahme bildet der Zwischenakt der „Großen Koalition", weil dieses Regierungsbündnis die Regeln des Regierungstyps „Kanzlerdemokratie" vorübergehend außer Kraft setzte. Ab 1969 wurden die Strukturen der Kanzlerdemokratie wieder deutlich sichtbar. Mit der in diesem Jahr gebildeten „sozialliberalen Koalition" ergab sich zwar eine neue Parteienkonstellation. Die Regierungspraxis und die Zustimmungsmechanismen unter Brandt und Schmidt ließen aber deutliche Parallelen zur „Ära Adenauer" erkennen. Diese Ähnlichkeit gilt auch für die plebiszitären Züge des Systems.

Eine durchlaufende Linie der Kanzlerdemokratie, die sich unter den Nachfolgern Adenauers noch verstärkte, war die verbindliche Koalitionsaussage der Parteien vor der Bundestagswahl. Hier nahm die FDP eine bereits geschilderte Schlüsselposition ein. Nach der Bildung der „Großen Koalition", die ebenfalls nicht ohne Vorankündigung zustande kam, änderten die Liberalen ihre Koalitionspräferenz. Ihr Votum für den sozialdemokratischen Kandidaten Heinemann bei der Bundespräsidentenwahl im März 1969 und die Erklärung des damaligen FDP-Vorsitzenden Scheel in der Fernsehdiskussion vom 25. September, man wolle bei einem entsprechenden Bundestagswahlergebnis ein Regierungsbündnis mit den Sozialdemokraten eingehen, hatten

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

für das Regierungssystem durchaus grundsätzliche Bedeutung[37]. Sie vermittelten dem Wähler die gleiche „Koalitionssicherheit" wie in den fünfziger Jahren und begrenzten die Möglichkeit zum Koalitionswechsel zwischen den Bundestagswahlen. Eine indirekte Bestätigung dieser „Konvention" erfolgte mit der 1970 einsetzenden Diskussion über den Fraktionswechsel mehrerer FDP- und SPD-Abgeordneter, die ihre Partei verließen und sich der Unionsfraktion anschlossen. Fraktionswechsel hatte es auch in den vorangehenden Legislaturperioden des Bundestags gegeben, von 1949 bis 1961 z.B. nach der Statistik insgesamt 198. In der Regel wechselten die Abgeordneten damals von den kleineren Parteien ins Sammelbecken der erfolgreichen Kanzlerpartei CDU/CSU. Die Position des Bundeskanzlers wurde hierdurch nicht gefährdet, sondern gestärkt. In den Jahren 1971/72 drohte jedoch eine Revision der Wahl- und Koalitionsentscheidung von 1969. Ein „Regierungswechsel per Fraktionswechsel" hätte bedeutet, daß die plebiszitären Elemente der Kanzlerdemokratie durch den repräsentativen Faktor „freies Mandat" aufgehoben werden.

Als eine Weiterentwicklung der Adenauerschen Kanzlerdemokratie ist die Praxis des „innerparteilichen Kanzlerwechsels" anzusehen: Ein Wechsel im Amt des Regierungschefs wird nach den bisherigen Erfahrungen von der Wählerschaft akzeptiert, wenn die Regierungskoalition bestehen bleibt. Beispiele hierfür sind die Amtsübernahme durch Erhard und Schmidt, während die Wahl Kiesingers und Kohls teilweise heftige Diskussionen in den Parteien und in der Öffentlichkeit auslöste. Neu war außerdem die Aufwertung der Position des Außenministers bei den Koalitionsverhandlungen. Seit Brandt dieses Amt in der Großen Koalition übernahm, gilt es als „Prestigeministerium" für den Koalitionspartner des Kanzlers. Es ist seitdem mit der Position des Vizekanzlers verbunden und wird vom führenden Politiker der FDP (Scheel, Genscher) wahrgenommen. Das personelle Element der Kanzlerdemokratie verlor nach dem Rücktritt Adenauers nicht an Bedeutung. Es spielte bei der Nominierung des populären Wirtschaftsministers Erhard zum zweiten Bundeskanzler eine entscheidende Rolle. Nach dem guten Ergebnis Erhards bei der Bundestagswahl 1965 folgte jedoch ein spektakulärer Prestigeverlust in der Wählergunst und in den eigenen Reihen[38]. Der erste sozialdemokratische Bundeskanzler Brandt, noch im Wahlkampf 1961 wegen seiner Emigration und damit wegen seiner Opposition zum Nationalsozialismus angegriffen, erschien vielen als der Vertreter des „anderen Deutschland", das bisher in der Bundesrepublik kaum zum Zuge gekommen war. Seine Unterstützung aus dem Lager der Intellektuellen und von Seiten der „links-liberalen" Presse war Ausdruck einer starken Sehnsucht nach der Versöhnung von Moral und Politik unter Einbeziehung der jüngsten deutschen Geschichte[39]. Gerhard Schmidtchen spricht sogar vom „religiösen Charisma" Brandts. Der sozialdemokratische Politiker

[37] A. Baring, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 102 ff. und 148 ff.

[38] Ausführlich K. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969, Stuttgart-Wiesbaden 1984, insbes. S. 231 ff.

[39] A. Zons, Das Denkmal. Bundeskanzler Brandt und die linksliberale Presse, München 1984, S. 50 ff. und 177 ff.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

wurde demnach nicht nur von Wählern mit einem ausgesprochen säkularisierten Bewußtsein, sondern auch von der christlich-traditionellen Wählerschaft besonders positiv eingeschätzt. Der „Appellcharakter" von Brandts Persönlichkeit auf religiös motivierte Wählerschichten sei nicht zu leugnen[40].

Die langjährige Kanzlerschaft Helmut Schmidts nimmt eine Sonderstellung ein, weil sie alle Vermutungen über die enge Verbindung von Kanzlerdemokratie und „Wirtschaftswunder" in Frage stellte. Die Stabilität und Handlungsfähigkeit seiner Regierung unter den veränderten Bedingungen nach der Ölkrise 1973/74 ist nicht zuletzt auch auf den personellen Faktor zurückzuführen. Schmidt war aufgrund seiner Ausbildung als Diplom-Volkswirt und mit seinen Erfahrungen als Verteidigungs-, Wirtschafts- und Finanzminister auf die neuen Herausforderungen optimal vorbereitet. Er schien, wie in einer offiziösen Biographie aus dem Wahljahr 1980 zu lesen ist, „der richtige Mann . . . für den verwandelten Zeitgeist" zu sein[41]. Das Kanzleramt und das Amt des Vorsitzenden der führenden Regierungspartei blieben allerdings von 1974 bis 1982 getrennt. In diesem Punkt unterschied sich die Stellung des zweiten sozialdemokratischen Bundeskanzlers von seinen Vorgängern und von seinem Nachfolger im Amt. Selbst Ludwig Erhard wurde gegen Ende seiner Kanzlerschaft von der CDU noch zum Parteivorsitzenden gewählt, konnte und wollte aber diese Position nicht mehr zur Stabilisierung seiner Regierung einsetzen. Das Verhältnis Schmidts zu seiner Partei war dementsprechend nicht ohne Spannungen. Ein Teil der Mitgliedschaft lehnte die Bezeichnung „Kanzlerpartei" ausdrücklich ab und betrachtete eine entsprechende Entwicklung der Sozialdemokratie als Degeneration. Der Journalist Helmut Herles versucht, die inneren Probleme der SPD als Regierungspartei mit dem Begriff der „Doppelpartei" zu erklären: Sie sei „Regierung und Opposition in einem" gewesen, weil sich viele Mitglieder bereits vor 1982 „fühlten und aufführten als seien sie in der Opposition"[42].

Durch die Aktionen des deutschen und internationalen Terrorismus gerieten die Regierungen in Bund und Ländern in den siebziger Jahren mehrfach in politische Grenzsituationen. Mit der erfolgreichen Erstürmung der entführten Lufthansamaschine in Mogadischu am 18. Oktober 1977 konnte die Bundesregierung einen wichtigen Teilerfolg verbuchen, der gleichzeitig auch ein persönlicher Erfolg des Kanzlers war. Schmidt selbst erklärte später, ein Scheitern der Aktion hätte ihn zum Rücktritt veranlaßt. Welche Bedeutung das personelle Element auch zu dieser Zeit bei den Wahlentscheidungen hatte, zeigte eine Umfrage nach der Bundestagswahl 1976. 84% der SPD- und 51% der FDP-Wähler nannten als Grund: „Ich wollte, daß Helmut Schmidt Kanzler bleibt." 71% der Unionswähler gaben als Hauptmotiv an: „Ich wollte, daß Helmut Kohl Bundeskanzler wird."[43]

Neben der Personalisierung bestimmte auch die Polarisierung zwischen Regie-

---

[40] G. Schmidtchen, Was den Deutschen heilig ist. Religiöse und politische Strömungen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1979, S. 41 ff. u. 166 ff.

[41] S. Krause-Burger, Helmut Schmidt. Aus der Nähe gesehen, Düsseldorf-Wien 1980, S. 159.

[42] H. Herles, Machtverlust oder das Ende der Ära Brandt, Stuttgart 1983, S. 57 ff., sowie S. Miller u. H. Potthoff, Kleine Geschichte der SPD, Bonn 1981, S. 237 f.

[43] Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Bd. VI, Wien 1976, S. 134, und Bd. VII, Wien 1977, S. 128.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

rungslager und Opposition seit 1969 wieder die politische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik. Die Verträge der Regierung Brandt/Scheel mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin bildeten zunächst das Hauptthema dieser Konfrontation, die mit der Bundestagswahl vom November 1972 ihren Höhepunkt erreichte. Die CDU/CSU konnte sich der außenpolitischen Polarisierung nicht entziehen, weil die „neue Deutschland- und Ostpolitik" auch ihre innerparteiliche Auseinandersetzung bestimmte[44]. Die ostpolitische Kontroverse zwischen der SPD-FDP-Koalition und den Unionsparteien erinnert an die Grundsatzdebatte über die Westintegration der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren. Sowohl Adenauer als auch Brandt gingen aus der außenpolitischen Diskussion als Sieger hervor. Der „Primat der Außenpolitik" wirkte sich in beiden Fällen zugunsten des amtierenden Kanzlers aus. Brandt selbst schrieb in einem Rückblick auf seine Kanzlerschaft, der Begriff der Polarisierung werde allzuoft im abwertenden Sinne mißverstanden. Polarisierung diene auch der „Klärung" und habe das politische Bewußtsein jener sozialen Schichten geschärft, „die zuvor ihre unpolitische, ja antipolitische Haltung als eine Tugend betrachtet hatten"[45]. Vielleicht war es ein entscheidender Fehler Erhards, daß er unter dem Eindruck seiner Vision des „Volkskanzlers" auf „klare Fronten" zwischen Regierung und Opposition verzichtete. In der Außenpolitik regierten damals der Kanzler und sein Außenminister Schröder mit Unterstützung der „Atlantiker" in der Union, der FDP und führenden Politikern der SPD, während die „Gaullisten" in der CDU/CSU in diesem Bereich die Rolle der Opposition übernahmen. Zur weiteren Verwirrung trug bei, daß die damals bereits ausgiebig diskutierte Möglichkeit einer Großen Koalition ausgerechnet auf dem „gaullistischen" Flügel der Unionsparteien Unterstützung fand[46].

Personalisierung und Polarisierung im Parteiensystem, die beiden Hauptursachen für die plebiszitären Elemente im Regierungssystem, erreichten mit der Bundestagswahl 1980 ihren bisherigen Höhepunkt. Die Nominierung des bayrischen Ministerpräsidenten Strauß zum Kanzlerkandidaten der Union wirkte polarisierend, weil seine Person in der Wählerschaft heftige Reaktionen der Zustimmung und der Ablehnung hervorrief. Gleichzeitig traten die politischen Sachthemen in den Hintergrund. Die Auseinandersetzung zwischen dem damaligen Bundeskanzler Schmidt und dem Herausforderer wurden in einem Stil geführt, den man in den USA als „negative campaigning" bezeichnet. Die „Gemeinsame Schiedsstelle" der im Bundestag vertretenen Parteien versuchte, die schlimmsten Auswüchse zu verhindern. Sie geriet aber selbst in die politische Auseinandersetzung und verstärkte damit nur die Konfrontation zwischen den beiden Lagern. Der gegenseitige „Angriffswahlkampf" führte schließlich sogar zu einer Gegenbewegung, die der FDP zugute kam. Die Grenzen der Polarisierungsstrategie waren offenbar erreicht[47].

---

[44] K. Niclauß, Kontroverse Deutschlandpolitik, Frankfurt 1977, S. 57 ff.

[45] W. Brandt, Über den Tag hinaus. Eine Zwischenbilanz, Hamburg 1974, S. 36.

[46] F. R. Allemann, Bonns verschränkte Fronten. Parteiensystem und internationale Politik (Der Monat, Heft 209, Febr. 1966, S. 7–15), sowie K. Hildebrand, S. 50 ff.

[47] P. Radunski, Wahlkampfstrategien '80 in den USA und der Bundesrepublik. Personalisierung – Angriffswahlkampf – Dramatisierung (APKZ 18/81, S. 31–46).

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die Kontinuität der Kanzlerdemokratie unter den Nachfolgern Adenauers sowohl in den repräsentativen als auch in den plebiszitären Elementen dieses Regierungstyps zum Ausdruck kam. Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Bundestagsauflösung vom September 1972 im Anschluß an eine abgelehnte Vertrauensfrage des damaligen Bundeskanzlers Brandt. Die Regierungskoalition trug selbst zum negativen Abstimmungsergebnis über den Antrag nach Art. 68 GG bei, indem die Regierungsmitglieder der Abstimmung am 22. September 1972 fern blieben. Für den Antrag stimmten dementsprechend nur 233 Abgeordnete, während die 248 Abgeordneten der Opposition dem Kanzler ihr Vertrauen verweigerten. Obwohl Brandt auf die Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien zu Neuwahlen verweisen konnte, blieb ein Gefühl des Unbehagens, weil man im Falle der Vertrauensfrage den Willen des Regierungschefs voraussetzte, ein positives Votum des Parlaments zu erreichen. Brandt begründete sein Vorgehen mit dem Fraktionswechsel mehrerer Bundestagsabgeordneter seit 1969 und wies den Vorwurf zurück, die Regierung wolle ein „Plebiszit" vorbereiten. Der plebiszitäre Charakter der Bundestagsauflösung kam jedoch in seiner Begründung deutlich zum Ausdruck. Er erklärte mehrfach, die „eigentliche Vertrauensfrage" richte sich an den „Souverän", d. h. an die Wähler. Sie müßten entscheiden, ob sie dem Regierungsbündnis von SPD und FDP erneut ihr Vertrauen aussprechen[48].

5. Kanzlerwechsel und Parlamentsauflösung 1982/83

Mit dem Ausscheiden der FDP-Minister aus der Regierung des sozialdemokratischen Bundeskanzlers Schmidt am 17. September 1982 begann eine Entwicklung, die das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen im Regierungssystem der Bundesrepublik besonders deutlich zum Ausdruck brachte. Die Bundestagsabgeordneten des neuen christlich-liberalen Regierungsbündnisses wählten am 1. Oktober den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Kohl zum Bundeskanzler und vollzogen damit den ersten Kanzlerwechsel aufgrund eines konstruktiven Mißtrauensvotums in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik. Der zweite Akt des Regierungswechsels war ebenfalls von einer lebhaften Diskussion in der Öffentlichkeit begleitet: Die neue Regierung leitete zum Jahresende 1982 die Auflösung des Bundestages ein, um durch Neuwahlen eine neue Grundlage für ihre Arbeit zu erreichen. Bundeskanzler Kohl stellte am 13. Dezember 1982 die Vertrauensfrage in der Absicht, sie mit Hilfe seiner Bundestagsmehrheit negativ beantworten zu lassen. Er schlug anschließend dem Bundespräsidenten die Auflösung des Parlaments vor. Kohl wählte damit den gleichen Weg wie Brandt im Jahre 1972. Das Resultat der vorzeitigen Bundestagswahl vom 6. März 1983 war, ähnlich wie zehn Jahre zuvor, die Bestätigung des amtierenden Kanzlers und seiner Regierungskoalition. Die Kom-

[48] Bundeskanzler Brandt, Reden und Interviews II, Bonn 1973, S. 361 und 366, sowie W. Brandt, Über den Tag hinaus, S. 44.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

mentierung dieser Vorgänge in den Medien sowie in rechts- und politikwissenschaftlichen Beiträgen ließ Interpretationsprobleme erkennen, die bis dahin verborgen geblieben waren. Die Ambivalenz der Kanzlerdemokratie, die teils in repräsentativen Regeln, teils in plebiszitären Zustimmungsmechanismen verankert ist, trat damals deutlich zu Tage. Die repräsentative Struktur des Grundgesetzes schien durchbrochen. Das politische System der Bundesrepublik drohte angeblich „in ein plebiszitäres Gefälle" zu geraten[49].

Die Kritik am Koalitionswechsel der FDP stützte sich in erster Linie auf das Ergebnis der Bundestagswahl 1980. Die Konfrontation Schmidt/Strauß hatte damals, wie bereits geschildert, zu einer deutlichen Bestätigung des Kanzlers und seiner Regierungskoalition geführt. Bundeskanzler Schmidt konnte deshalb am 24. November 1980 vor dem Bundestag erklären, die Wähler hätten SPD und FDP „mit verstärkter Mehrheit abermals den Auftrag" erteilt, eine Regierung zu bilden und den bisherigen politischen Kurs fortzusetzen. In der Person des Kanzlerkandidaten der Opposition trat zwar nach der Wahlniederlage vom 5. Oktober 1980 ein Wechsel ein, so daß aus Sicht der FDP eine neue Situation bestand. Bei in- und ausländischen Beobachtern hatte sich jedoch der Eindruck „fester" Koalitionen durchgesetzt. Ein Koalitionswechsel war demnach nur nach längerer Vorbereitung in den Programmaussagen und im Wahlkampf denkbar. Dies gelte insbesondere von der FDP, die „nicht plötzlich von der einen Seite der Waage auf die andere hüpfen" könne[50].

Die öffentliche Diskussion über die „Koalitionswende" vom Oktober 1982 ist auf den weit verbreiteten Eindruck zurückzuführen, hier werde das politische Resultat der Bundestagswahl von 1980 verändert. Ein unvermittelter Kanzlerwechsel widersprach außerdem dem Votum für den damaligen Bundeskanzler Schmidt, welches im Wahlergebnis von 1980 als personal-plebiszitäres Element enthalten war. Der Vorwurf vom „Verrat" am gestürzten Bundeskanzler kam auf und fand, nach Meinungsumfragen zu urteilen, von Oktober 1982 bis Februar 1983 die Unterstützung von 34% bis 36% der Befragten[51]. Vereinzelt wurde auch das böse Wort vom „Wahlbetrug" laut. Ob die Differenzen über den Bundeshaushalt ein berechtigter Grund für die vielzitierte „Wende" war, blieb damals ebenso offen wie die Frage nach den parteitaktischen Überlegungen der FDP-Führung und nach der Oppositionssehnsucht innerhalb der Sozialdemokratie. Die Irritationen vieler Bürger angesichts der Vorgänge in Bonn wirkten sich zunächst zu Lasten der Liberalen aus, die den Kanzlerwechsel von Schmidt zu Kohl herbeigeführt hatten. Die FDP erreichte nach dem Ausscheiden aus der sozialliberalen Koalition bei den Landtagswahlen in Hessen (26. 9. 82) nur 3,1% und nach Bildung der neuen Koalition in Bayern (10. 10. 82) sowie in Hamburg (19. 12. 82) nur 3,5 bzw. 2,6%. Sie verfehlte damit den Einzug in alle drei Landesparlamente.

---

[49] Vgl. die Zuschrift von E.-W. Böckenförde: In ein plebiszitäres Gefälle, FAZ, 11. 10. 1982.

[50] K. Sontheimer, Die verunsicherte Republik, München 1979, S. 47 f., und G. Pridham, The Government – Opposition Dimension, in: H. Doering/G. Smith (Ed.), Party Government and Political Culture in Western Germany, London 1982, S. 149.

[51] Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978–1983, München 1983, S. 245.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Der Verlauf der damaligen Diskussion läßt deutlich erkennen, daß sich die kritischen Stimmen zum Koalitions- und Kanzlerwechsel vom Oktober 1982 nicht auf die vorwiegend repräsentativen Verfahrensregeln des Grundgesetzes stützten. Der Rücktritt der vier FDP-Minister war aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenso unproblematisch wie die Wahl Kohls zum Bundeskanzler. Die kritischen Kommentare orientierten sich vielmehr an den inzwischen etablierten Konventionen der Kanzlerdemokratie, die in mancher Hinsicht weitergehend waren als die Regeln des Verfassungsrechts. Die Kritik am Regierungswechsel 1982 ist deshalb durchaus vergleichbar mit der Kritik an den „Fraktionswechslern" der Jahre 1970 bis 1972. Ihr Vorgehen war in verfassungsrechtlicher Hinsicht ebenfalls nicht zu beanstanden. Es stellte aber die Regierung Brandt und damit das Resultat der Bundestagswahl von 1969 in Frage.

Mit der Bildung der christlich-liberalen Regierung ergab sich zunächst ein Spannungsverhältnis zwischen dem vorwiegend repräsentativen Charakter des Grundgesetzes und den plebiszitären Elementen der Kanzlerdemokratie: Der neue Kanzler und sein Kabinett verfügten über die volle verfassungsrechtliche Autorität ihrer Regierungsämter, ein zustimmendes Wählervotum zu dieser politischen Richtungsänderung stand aber noch aus. Der Regierungswechsel war nach der Verfassung abgeschlossen, nach den Konventionen der Kanzlerdemokratie jedoch noch unvollkommen. In der Forderung nach Neuwahlen kam der Wunsch zum Ausdruck, nach den repräsentativen Elementen der Verfassung auch den plebiszitären Elementen der Kanzlerdemokratie Geltung zu verschaffen. Alle im Bundestag vertretenen Parteien sprachen sich deshalb seit dem erfolgreichen konstruktiven Mißtrauensvotum für die Auflösung des Bundestages aus. Der neue Kanzler handelte ebenfalls nach den Konventionen der Kanzlerdemokratie: Er setzte bei den Koalitionsverhandlungen Neuwahlen durch und legte sich frühzeitig auf den 6. März 1983 als Wahltermin fest, obwohl die parlamentarische Mehrheit seiner Regierung nicht gefährdet war. Die beiden führenden Politiker der neuen Koalition, Kohl und Genscher, erklärten im Bundestag, nach Erledigung der dringendsten Aufgaben in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik würden sie sich „dem Urteil der Wähler" und der „Wahlentscheidung unserer Mitbürger" stellen. Der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU argumentierte sogar im Sinne der britischen Mandatstheorie, als er erklärte, bis zum 6. März könnten weder „die zerrütteten Staatsfinanzen" saniert noch die Massenarbeitslosigkeit gestoppt werden. Hierzu benötige die Regierung „eine ganze Legislaturperiode" und damit die Neuwahl des Bundestags[52].

Ob der Bundespräsident dem Vorschlag des Kanzlers folgen und den Bundestag auflösen würde, war zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs sicher. Außerdem äußerten einzelne Abgeordnete die Absicht, gegen die vorzeitige Parlamentsauflösung Verfassungsklage zu erheben. Diese potentiellen Hindernisse auf dem Weg zu Neuwahlen führten zu einer Akzentverlagerung in der Argumentation der Regierung

[52] Regierungserklärung und Debatte vom 13. 10. 1982 – Deutscher Bundestag, 9. Wahlp. 121. Sitzung, Sten. Ber. S. 7215, 7254 f., sowie 7251.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

und der Regierungsparteien. Ab Dezember 1982 beeinflußte die verfassungsrechtliche Problematik der Parlamentsauflösung in zunehmendem Maße die Erklärungen der Politiker. Abgeordnete der Regierungskoalition entwickelten die These von der zeitlichen und inhaltlichen Begrenzung des Regierungsauftrags. Der „Vertrauensbonus" für das Regierungsprogramm sei „aufgebraucht". Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion verdeutlichte die Richtung dieser Argumentation, als er am 14. Dezember 1982 im Bundestag erklärte: „Um für den Herrn Bundespräsidenten eine klare Entscheidungsgrundlage zu schaffen, füge ich hinzu: Ohne Neuwahlen sind wir nicht bereit, diese oder eine andere Regierung parlamentarisch zu unterstützen." Das politische Motiv der Bundestagsauflösung war aber nach wie vor der Appell an die Wählerschaft mit dem Ziel, eine langfristige Arbeitsgrundlage für die neue Koalition zu erreichen. Die plebiszitären Elemente des Verfahrens kamen dementsprechend bei der Begründung der Vertrauensfrage am 17. Dezember 1982 deutlich zum Ausdruck: Der Bundeskanzler schilderte in seiner Rede die schwierigen Aufgaben in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Außenpolitik. Diese Probleme könnten nur gelöst werden, wenn die Regierung „von einem entschiedenen Wählerauftrag gestützt" werde. Das Ergebnis der Bundestagswahl von 1980 schien hierfür keine ausreichende Grundlage zu bieten. Der Außenminister und FDP-Vorsitzende erklärte zur bevorstehenden Abstimmung über die Vertrauensfrage: „Der Deutsche Bundestag gibt nach unserem Willen sein Mandat an die Bürger unseres Landes zurück."[53]

Die Bundestagswahl vom 6. März 1983 löste das Spannungsverhältnis zwischen den repräsentativen und plebiszitären Elementen der Kanzlerdemokratie: Die Regierungsparteien erhielten eine klare Mehrheit von 278 zu 220 Sitzen. Der Kanzler- und Koalitionswechsel, bis dahin eine Entscheidung von Abgeordneten und Fraktionen nach dem Modell der repräsentativen Demokratie, war nun auch durch das Votum der Wählermehrheit bestätigt. Zur verfassungsrechtlichen Legitimation gewann Bundeskanzler Kohl die plebiszitäre Zustimmung nach den ungeschriebenen Konventionen der Kanzlerdemokratie.

Unter Berücksichtigung der vorgezogenen Bundestagswahl des Jahres 1972 wird man auch die Bundestagsauflösung vom 6. Januar 1983 als einen politischen Schritt bezeichnen, der dem Regierungstyp der Kanzlerdemokratie entsprach. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. Februar 1983 entschieden, daß diese Parlamentsauflösung mit der vorwiegend repräsentativen Verfassungsstruktur des Grundgesetzes übereinstimmt. Die Frage nach dem Verhältnis repräsentativer und plebiszitärer Elemente im bundesrepublikanischen Regierungssystem ist damit aber noch nicht beantwortet. Das Verfassungsgericht betont in seiner Begründung einerseits die „hohe Hemmschwelle" des Grundgesetzes bei der vorzeitigen Neuwahl des Bundestages. Eine Parlamentsauflösung mit Hilfe der Vertrauensfrage setze „Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag" voraus; ein „freies Auflösungsrecht" sei nicht vorgesehen. Andererseits räumt das Verfassungsgericht unter Berufung auf die

[53] Dt. Bundestag, 14. 12. 82, S. 8579 A, B sowie 17. 12. 82, S. 8948 C, D und 8951 C, D.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes dem Kanzler das Recht ein, die Vertrauensfrage zu stellen „mit dem primären Ziel, zu Neuwahlen zu gelangen". Der Bundespräsident müsse eine entsprechende Entscheidung des Bundeskanzlers respektieren, wenn dieser der Auffassung sei, „daß seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten bei den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems erschöpft sind"[54].

Wenn die Auflösung des Bundestages gegen Ende dieser Überlegungen in den Mittelpunkt rückt, so ist dies keineswegs ein Zufall. Ihre zentrale Bedeutung ergibt sich aus dem vorwiegend repräsentativen Charakter des Grundgesetzes: Neuwahlen zum Bundestag sind das einzige Instrument unmittelbarer Willensbildung, nachdem der Parlamentarische Rat aufgrund der Weimarer Erfahrungen auf Volksentscheide und die Direktwahl des Präsidenten verzichtet hat. Ein Rückblick auf die Motive der Grundgesetzautoren bei der Formulierung des Art. 68 GG kann deshalb gleichzeitig auch die Frage beantworten, ob das Grundgesetz tatsächlich die „super-repräsentative" Verfassung im Sinne der seit den fünfziger Jahren vorherrschenden Interpretation ist. Eine mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG vergleichbare Bestimmung war in den Vorarbeiten des Herrenchiemsee-Konvents nicht vorgesehen und wurde erst ab November 1948 im Parlamentarischen Rat diskutiert. Nach den Vorstellungen des „Allgemeinen Redaktionsausschusses" sollte der Bundespräsident den Bundestag auch auflösen können, falls dieser dem amtierenden Kanzler das Mißtrauen ausspricht, ohne gleichzeitig einen neuen Bundeskanzler zu wählen. Damit wäre man zwar dem Selbstauflösungsrecht des Parlaments sehr nahe gekommen, hätte aber gleichzeitig das verpönte „destruktive" Mißtrauensvotum wieder in den Entwurf des Grundgesetzes aufgenommen. Diese fragwürdige Konstruktion war der Anlaß für den Gegenvorschlag des sozialdemokratischen Abgeordneten Dr. Katz, der bis auf redaktionelle Änderungen als Art. 68 GG in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Die Begründung des Autors für die Formulierung dieses Grundgesetzartikels ist aus heutiger Sicht von besonderem Interesse: Nach den Ausführungen von Katz sollte die Vertrauensfrage einerseits die Bundestagsauflösung bei erheblichen politischen Differenzen zwischen Bundesregierung und Bundestag ermöglichen. Andererseits sollte sich die Regierung dieses Instruments auch bedienen können, falls sie „den Wunsch hat, eine wichtige politische Frage durch das Volk entscheiden zu lassen". Drei Wochen später wandte sich Katz gegen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz mit dem Argument: „Wenn wichtige Fragen strittig sein sollten, wird die Auflösung des Bundestages herbeigeführt." Er wiederholte diese plebiszitäre Begründung der Vertrauensfrage bei der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß, als er ohne auf Widerspruch zu stoßen erklärte: „Der Sinn des Artikels ... ist, der Regierung die Chance zu Neuwahlen zu geben, wenn sie es für gegeben erachtet."[55]

---

[54] Urteil des BVerfG v. 16. 2. 1983 – Gründe C, II, in: BVerfGE 61, Tübingen 1983, S. 36–51.

[55] Parl. Rat-Verhandlungen des Hauptausschusses vom 17. 11. 1948, 8. 12. 1948 und 8. 1. 1949, S. 44, 264 und 415, sowie K. Niclauß, Mehr Spielraum für den Kanzler (Die Zeit, 3. 12. 1982, S. 5).

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Im Gegensatz zum Weimarer Verfassungssystem liegt nach der von Katz entwikkelten Lösung die Initiative zur Auflösung nicht mehr beim Präsidenten oder anderen Institutionen außerhalb des parlamentarischen Bereichs, sondern beim Kanzler, der durch seine Wahl und seine politische Laufbahn dem Bundestag eng verbunden ist. Gleichzeitig wird deutlich, insbesondere bei der Diskussion des Hauptausschusses über Volksbegehren und Volksentscheid, daß man im Parlamentarischen Rat die Bundestagsauflösung mittels Vertrauensfrage als Ersatz für die Instrumente der „unmittelbaren Demokratie" bewertete[56]. Aufgrund dieser beiden Aspekte muß die Vertrauensfrage in Verbindung mit Neuwahlen als ein plebiszitäres Element im Regierungssystem der Bundesrepublik und außerdem als ein neu entdeckter Baustein der Kanzlerdemokratie angesehen werden.

6. Die Modernität der Kanzlerdemokratie

Die Untersuchung der repräsentativen und plebiszitären Elemente des Regierungstyps „Kanzlerdemokratie" kann für sich in Anspruch nehmen, einen Teil der Interpretationsprobleme zu lösen, die in den letzten Jahren aufgetreten sind. Sie zeigt außerdem, daß das bisher vorherrschende Bild nicht alle Bezüge zwischen der Wählermeinung, den Parteien und den Entscheidungen der Regierenden erfaßt. Zum Schluß dieser Analyse stellt sich zunächst die Frage, ob die hier beschriebenen Rollenstrukturen und Mechanismen der politischen Willensbildung noch dem Bonner Grundgesetz entsprechen oder ein stillschweigender Verfassungswandel vorliegt. Überlagern die „Konventionen" der Kanzlerdemokratie inzwischen die ursprüngliche Konzeption des Bonner Regierungssystems? Der Staatsrechtler Eberhard Menzel vertrat bereits 1966 die These, die „moderne Tendenz zur Personalisierung der Macht" habe zu erheblichen Veränderungen im politischen Denken und im Verständnis der Verfassungseinrichtungen geführt. Zum Schluß seiner Analyse, die sich auf Art. 65 des Grundgesetzes (Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers) konzentriert, schlug er zwei Lösungsmöglichkeiten vor: Man müsse die Entwicklung entweder auf die „Bahnen des Konstitutionalismus" zurückführen, dessen Kennzeichen die von der Person getrennte Machtausübung sei, oder ein „offenes und klares Bekenntnis" zur Personalisierung aussprechen. Im letzen Fall sei die Aufnahme „einiger zusätzlicher Sicherungen" in die Verfassung erforderlich[57].

Der Rückblick auf die Entstehung des Grundgesetzes zeigt allerdings, daß derartige Korrekturen nicht notwendig sind. Nach der Diskussion des Parlamentarischen

[56] Die Debatte vom 8.12.1948 wird allerdings bei der staatsrechtlichen Auslegung von Art. 68 GG nicht berücksichtigt. Vgl. A. Hopfauf, Zur Entstehung des Artikels 68 GG (AöR 108, 1983, S. 391–403), und die „Abweichende Meinung des Richters Dr. Rinck" Abs. IV, in: BVerfGE 61, Tübingen 1983, S. 86 ff.

[57] E. Menzel, Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht? in: Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für Gerhard Leibholz, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 877–898.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Rates über die Vertrauensfrage im späteren Art. 68 zu urteilen, ist das Grundgesetz keineswegs ausschließlich auf repräsentative Willensbildung festgelegt. Die von den Grundgesetzautoren vorgenommene Aufwertung der Position des Regierungschefs bildete außerdem die Voraussetzung für die in den fünfziger Jahren einsetzenden Personalisierungstendenzen. Eine dogmatische Gegenüberstellung von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie wird deshalb der verfassungspolitischen Weichenstellung von 1948/49 nicht gerecht. Die „Konventionen" der Kanzlerdemokratie sind keineswegs verfassungswidrig, obwohl sie teilweise über die Vorstellung der Grundgesetzautoren hinausreichen. Für die weitere Entwicklung des Regierungssystems besteht ein ausreichender Spielraum, der auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bundestagsauflösung vom 6. 1. 1983 nicht eingeengt wird.

Obgleich die plebiszitären Elemente der Kanzlerdemokratie dem vorwiegend repräsentativen Grundgesetz nicht widersprechen, bleiben Einzelprobleme der verfassungsrechtlichen Bewertung bestehen. So wurde 1982/83 die Frage nach der Amtsautorität eines Kanzlers diskutiert, der ohne das personal-plebiszitäre Votum einer erfolgreichen Bundestagswahl ins Amt gewählt wird, z. B. nach dem Rücktritt seines Vorgängers oder aufgrund eines erfolgreichen Mißtrauensvotums. Verfügt der neue Regierungschef über eine ausreichende Legitimation oder ist er „Kanzler zweiter Güte?"[58]. Diese Frage verdeutlicht den Unterschied zwischen juristischer und politikwissenschaftlicher Betrachtungsweise: Die Überlegungen der Staatsrechtslehre werden letztlich von der Frage bestimmt, ob der amtierende Regierungschef „zu Recht" oder zu Unrecht Kanzler ist. Außerdem soll die für das demokratische Verfassungsrecht erfahrungsgemäß zersetzende Differenzierung zwischen Legalität und Legitimität vermieden werden. Die politikwissenschaftlichen Fragestellungen sind wesentlich komplexer und deshalb teilweise auch weniger präzise. Hier geht es um den Machterwerb und Machterhalt des Kanzlers – um die politische Vorbereitung seiner Wahl, die Unterstützung seiner Amtsführung in Parteien und Parlament sowie um die Ursachen seines Sturzes. Aus dieser Sicht ist z. B. die Feststellung sinnvoll, daß ein Kanzler durch die Bestätigung seiner Regierung in allgemeinen Wahlen zwar keinen höheren Grad verfassungsrechtlicher Legitimation, aber einen höheren Grad von politischer Zustimmung und damit eine bessere Arbeitsgrundlage erreichen kann. Auch eine vorgezogene Bundestagswahl trägt gegebenenfalls zum persönlichen Prestige des Kanzlers bei.

Angesichts des repräsentativ-plebiszitären Doppelcharakters der Kanzlerdemokratie erweisen sich alle Bestrebungen zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene als fragwürdig. Diese Vorschläge setzen voraus, daß die Bonner Demokratie eine „super-repräsentative" Verfassung habe und den Einfluß des „Demos" auf Wahlen im Vier-Jahres-Rhythmus begrenze. Das Regierungssystem der Kanzlerdemokratie zeichnet sich jedoch durch plebiszitäre Willensbildungsmechanismen neuer Art aus, die das konventionelle Instrumentarium unmittelbarer Demo-

[58] Vgl. Urteil des BVerfG v. 16. 2. 82, Abweichende Meinungen Zeidler und Dr. Rinck (BVerfGE 61, Tübingen 1983).

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

kratie (Sachplebiszit und Direktwahl) überflüssig erscheinen lassen. Politische Stabilität wurde im parlamentarischen System der Bundesrepublik nicht auf Kosten der demokratischen Mitwirkung erreicht. In der Kanzlerdemokratie besitzen die Wähler aufgrund der plebiszitären Komponente einen weitaus größeren Einfluß als im Regierungssystem der Weimarer Republik.

Das wichtigste Ergebnis dieses Beitrags ist schließlich der Nachweis der Modernität des Regierungstyps „Kanzlerdemokratie". Sie entspricht seit den fünfziger Jahren dem Modell der „Technodemokratie", das der französische Politikwissenschaftler Maurice Duverger 1972 in seiner vergleichenden Untersuchung über das „Janusgesicht des Westens" entwickelte. Die Technodemokratie tritt demnach ab 1945 in westlichen Demokratien an die Stelle der zuletzt von Krisen erschütterten „liberalen Demokratie" und bringt neue Formen der politischen Organisation hervor. Zweifellos wird man einige Aussagen Duvergers inzwischen mit Fragezeichen versehen, wie etwa seine These von der Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums und des steigenden Lebensstandards für den Integrationsprozeß in der Technodemokratie. Seine Analysen der politischen Willensbildung und der Verfassungsstrukturen bleiben aber ebenso aktuell wie seine Ausführungen über die Gefahr der Selbstzerstörung moderner Gesellschaften. Kennzeichnend für die politische Organisation der Technodemokratie ist nach Duverger der „Mehrheitsparlamentarismus". Er setzt ein Zweiparteiensystem oder Parteien voraus, die in zwei „relativ festen und beständigen Koalitionen organisiert" sind. Mehrheitsparlamentarismus gab es vor dem Zweiten Weltkrieg nach Duverger nur in den USA und in Großbritannien. Nach 1945 zählt er die skandinavischen Länder und die Bundesrepublik, ab 1958 auch Frankreich zum Kreis dieser stabilisierten Regierungssysteme. Die vierte französische Republik, Italien, Belgien und die Niederlande ordnet Duverger dem traditionellen Parlamentarismus zu, weil sie sich durch Mehrparteiensysteme ohne feste Koalitionsbündnisse auszeichnen. In der Periode der Technodemokratie muß die Regierung für längere Zeit im Amt bleiben, um die erweiterten Staatsaufgaben wahrnehmen zu können; diese Bedingung wird durch den Mehrheitsparlamentarismus erfüllt. Aufgrund der parteipolitischen Polarisierung bedeutet hier die Wahlentscheidung gleichzeitig auch eine Entscheidung für bestimmte Koalitionen und Personen. Nur dort, wo der „Regierungschef unmittelbar durch die Bürger an die Macht kommt", befindet sich das parlamentarische System nach Duverger in Übereinstimmung mit den neuen Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Technodemokratie zeichnet sich dementsprechend auch durch die zunehmende Personalisierung der Ämter des Regierungschefs oder des Staatspräsidenten aus. Nach Duverger geht diese Entwicklung bis auf die Präsidentschaft F. D. Roosevelts zurück und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch die zunehmende Bedeutung der Massenmedien verstärkt. Die dominierende Position des deutschen Bundeskanzlers sowie die Führungsrolle des britischen Premiers sind die wichtigsten europäischen Beispiele für moderne Personalisierungstendenzen, die sich nicht mehr auf die Lokalpolitiker oder Wahlkreisabgeordneten, sondern auf den „Mann an der Spitze" konzentrieren. Duverger bewertet diese Entwicklung zwar als „Regression"

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

zurück zur irrationalen und charismatischen Machtausübung, hält sie aber angesichts der neuen Informations- und Propagandatechniken für unvermeidbar[59]. Aus dieser Sicht ist die Kanzlerdemokratie als Regierungstyp offenbar seit den fünfziger Jahren ihrer Zeit voraus. Mit ihrem repräsentativ-plebiszitären Janusgesicht wirkt sie moderner als viele Demokratien, die auf eine längere Tradition zurückblicken können.

[59] M. Duverger, Demokratie im technischen Zeitalter. Das Janusgesicht des Westens, München 1973, S. 138 f. und 206 ff.

Jahrgang 35 (1987), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte