Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

29. Jahrgang 2017

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Redaktion: Birgit Bublies-Godau, Jürgen Frölich, Ewald Grothe,
Wolther von Kieseritzky, Jochen Merkle, Sven Prietzel

Anschrift der Redaktion:
Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung
c/o Archiv des Liberalismus
Theodor-Heuss-Str. 26
D-51645 Gummersbach

juergen.froelich@freiheit.org

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

29. Jahrgang 2017

im Auftrag
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

herausgegeben von
Eckart Conze, Dominik Geppert, Joachim Scholtyseck
und Elke Seefried in Verbindung mit Jürgen Frölich
und Ewald Grothe

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4377-3 (Print)
ISBN 978-3-8452-8610-5 (ePDF)

1. Auflage 2017
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vorbemerkung

Der Vorstand der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit hat nach fünf Jahren eine - teilweise - Neuordnung bei der Herausgeberschaft des „Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung“ vorgenommen: Neben den beiden institutionellen Herausgebern wurden wieder mit der Herausgeberschaft des „Jahrbuchs“ betraut Prof. Dr. Eckart Conze, Marburg und Prof. Dr. Joachim Scholtyseck, Bonn. Neu in das Herausgeber-Gremium berufen wurden Prof. Dr. Dominik Geppert, Bonn und Prof. Dr. Elke Seefried, München.

Der Stiftungsvorstand dankt an dieser Stelle den bisherigen Herausgebern, auch dem ausgeschiedenen Prof. Dr. Erich Weede, für die verdienstvolle Unterstützung bei der Liberalismus-Forschung und gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass sich beim „Jahrbuch“ die bewährte Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und der externen Wissenschaft fortsetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt „Die Ära Genscher-Lambsdorff 1969-1992“

Eckart Conze
Eine liberale Ära? Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“ 9

Agnes Bresselau von Bressensdorf
Entspannung, Sicherheit, Frieden. Innerparteilicher Willensbildungsprozess und liberales Selbstverständnis der FDP im „Zweiten Kalten Krieg“ 23

Dominik Rigoll
Liberalisierung und Illiberalisierung. Innere Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren 41

Steffen Henne
Informationstechnischer Wandel und Liberalität in der Bundesrepublik der 1970er Jahre 65

Julia Angster
Politischer Liberalismus und gesellschaftlicher Wandel zwischen 1960 und 1990 89

Manfred Görtemaker
Deutschlands Stellung in der Welt am Ende der „Ära Genscher-Lambsdorff“ 109

Weitere Beiträge

Philipp Erbentraut
Die Theorie der politischen Parteien im vormärzlichen Liberalismus 141

Christina Reimann
Die Bildungsdebatten im Wandel der bürgerlich-liberalen Verfassung in Belgien und England des späten 19. Jahrhunderts 167

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Joachim Scholtyseck
Richard Freudenberg (1892-1975). Ein liberaler Unternehmer vor den politischen Herausforderungen des 20. Jahrhunderts 193

Hermann Wentker
Eugen Schiffer als Präsident der Deutschen Zentralverwaltung für Justiz in der SBZ (1945-1948) 221

Volker Stalmann
„…sozial gleichgewichtig neben freiheitlich und national stellen"? Die Sozialpolitik der FDP 1949-1969 241

Peter Hoeres
Neoliberalismus und Soziale Marktwirtschaft in der *FAZ*. Vom Ordoliberalismus bis zu den Reformen Thatchers und Reagans 265

Michael Thoß
Reaktionen auf oppositionelle Tendenzen in der Liberaldemokratischen Partei Deutschlands (LDPD) am Ende der 1980er Jahre. Der Fall des Bernauer Kreissekretärs Reimar Clausnitzer 283

Miszellen

Peter Steinbach
Historisch-politische Politikanalysen eines großen deutschen Liberalen. Zum Abschluss der Arbeit an den „Gesammelten Schriften" von Hugo Preuß 303

Frederick Bacher
Das Phänomen Friedrich Naumann. Ein kulturwissenschaftlicher Beitrag 315

Forum

Erich Weede
Was bedeutet die Globalisierung für Armut, Reichtum und wirtschaftliche Freiheit in der Welt? 325

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Anton Schindling/Jochen Merkle
Luther und die Freiheit. Religionsfreiheit und religiöse Toleranz im Zeitalter der Reformation 345

Autorenverzeichnis 363

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Themenschwerpunkt „Die Ära Genscher-Lambsdorff 1969-1992“

Eckart Conze

Eine liberale Ära? Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“

Es kommt nicht häufig vor, dass ein deutscher Spitzenpolitiker in öffentlicher Rede das Programm einer anderen Partei lobt, ja sich gar ausdrücklich zu einem solchen Programm bekennt.[1] Als Helmut Schmidt am 1. Oktober 1982 letztmals als Bundeskanzler das Wort im Deutschen Bundestag ergriff, da passierte genau das. Die freiheitliche Gesellschaft, die offene Gesellschaft, so Schmidt, habe mittlerweile millionenfach Fürsprecher und Verteidiger. Und dann zitierte er aus den Freiburger Thesen der FDP von 1971 die Stelle, an der von einer neuen Phase der Demokratisierung und Liberalisierung die Rede ist. „Diese neue Phase der Demokratisierung und Liberalisierung“, so heißt es dort und so Schmidt 1982, „im ursprünglichen und nicht dem heute oft missbrauchten Sinne dieser Worte, entspringt aus einem gewandelten Verständnis der Freiheit, das dem modernen Liberalismus die neue politische Dimension eines nicht mehr nur Demokratischen, sondern zugleich Sozialen Liberalismus erschließt [...] Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien [...], sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit [...] kommt es [...] an.“ „Dem stimmen wir“, so betonte Schmidt, „dem stimmen wir Sozialdemokraten immer noch zu, immer noch!“[2]

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die geringfügig überarbeitete Fassung meines knappen Einführungsvortrags beim Kolloquium zur Liberalismus-Forschung 2016 am 8./9.11.2016 in Bonn. Der Vortragsduktus wurde weitgehend beibehalten, der Anmerkungsapparat auf das notwendige Minimum beschränkt.

2 Deutscher Bundestag (BT), Stenographischer Bericht, 117.. Sitzung, 1.10.1982 . S. 7165.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der historische Ort dieser Rede bedarf keiner weiteren Präzisierung,[3] und natürlich bestehen vor dem Hintergrund des Niedergangs der sozial-liberalen Koalition und der Perspektive einer neuen Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP hinsichtlich der politischen Stoßrichtung von Schmidts Zitat keinerlei Zweifel. Dennoch verweist der zustimmende Rekurs eines sozialdemokratischen Bundeskanzlers auf das Programm einer anderen Partei, der FDP, jenseits der politischen Funktion dieses Rekurses in der spezifischen Situation des 1. Oktober 1982 auf grundlegende politische und gesellschaftliche Entwicklungen in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre.

Diese Entwicklungen gehen in der Geschichte der FDP als Partei des politischen Liberalismus zwischen dem sogenannten „Machtwechsel" von 1969 und der „Wiedervereinigung" 1990 nicht auf.[4] Vielmehr lässt sich an Schmidts Zitat von 1982 die Frage nach Transformationen des Liberalismus in diesen zwei Jahrzehnten und, damit zusammenhängend, die nicht nur zeithistorisch wichtige Frage nach der Liberalisierung liberaler Gesellschaften und den Auswirkungen dieser Liberalisierungsdynamiken auf jene – traditionellen oder originären – Trägergruppen eines politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Liberalismus, zu denen nach 1945 die FDP an zentraler Stelle gehört, anschließen. Doch die Entwicklung und Veränderung der FDP, gerade in dem uns interessierenden Zeitraum, war eben auch von der Herausforderung geprägt, zum Teil von dem Dilemma, Liberalismus und Liberalität in einem Staat und in einer Gesellschaft politisch und programmatisch zu vertreten, die in den Nachkriegsjahrzehnten fundamentale Liberalisierungsprozesse durchlaufen hatten.[5]

Die Liberalisierung liberaler Gesellschaften – ein Thema nicht nur der Geschichte der Bundesrepublik – und die Rolle einer liberalen Partei wie der FDP in diesen Prozessen sind ein an Bedeutung gewinnendes zeithistori-

3 Dazu ausführlicher Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis in die Gegenwart: München 2009, S. 504-514. Mit Fokus auf die FDP s. Joachim Scholtyseck: Die FDP in der Wende. In: Historisch-Politische Mitteilungen 19 (2012), S. 197-220 (s. aber auch die anderen Beiträge zur „Wende" 1982 in der gleichen Ausgabe der Zeitschrift), oder Gérard Bökenkamp: Wechsel statt Wende. Der Koalitionswechsel der FDP von 1982 aus dem Blickwinkel der realpolitischen Zwänge. In: Jb. zur Liberalismus-Forschung 28 (2016), S. 161-182. Vgl. ferner ders. u.a. (Hrsg.): 30 Jahre „Lambsdorff-Papier". Texte und Dokumente. Berlin 2012.

4 Zur Geschichte der FDP in diesem Zeitraum im Überblick s. u .a. Jürgen Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisationen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden 2010, oder Peter Lösche/Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996.

5 Zur Liberalisierung der 1950er und 1960er Jahre s. u. a. Ulrich Herbert (Hrsg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945 bis 1980. Göttingen 2002.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sches Forschungsfeld.[6] Das Schmidt-Zitat der Freiburger Thesen steht für diesen Fragenkomplex, der wiederum in den Kontext einer weit über die 1970er und 1980er Jahre hinausgreifenden historischen Analyse des politischen Liberalismus gehört.[7] Das bedeutet fraglos auch eine Auseinandersetzung mit der im Blick auf liberale Parteien, einschließlich der FDP, immer wieder geäußerten Behauptung, die Durchsetzung von Freiheit und Demokratie, politisch-institutionell, aber auch gesellschaftlich und sozialkulturell, raube liberalen Parteien beziehungsweise Parteien in der Tradition des politischen Liberalismus ihre Existenzgrundlage, wenn nicht ihre Existenzberechtigung, und trage damit, direkt oder indirekt, zum Untergang des Liberalismus in seinem „Sieg", in seiner Durchsetzung bei. Diese These ist schon allein deshalb fragwürdig, weil sie ein gleichsam statisch-immobiles Verständnis von Liberalismus voraussetzt und nicht in Rechnung stellt, dass die Kernidee des Liberalismus, die Idee des freien, des selbstbestimmten Individuums, sich historisch immer wieder neu ausgeformt und dadurch verändert hat und dass diese Transformationen des Liberalismus daher auch kontextualisiert werden können und kontextualisiert werden müssen, um sie zu erklären.[8]

Vor diesem Horizont gilt es, die 1970er und 1980er Jahre zu betrachten und nach ihrer „liberalen Signatur" zu fragen. Dafür gibt es mehrere Ansätze, so wie ganz allgemein unterschiedliche Möglichkeiten bestehen, Entwicklungen und Veränderungen des Liberalismus zu untersuchen beziehungsweise danach zu fragen, was denn im historischen Verlauf oder in einer bestimmten Zeit „liberal" gewesen ist. In einem „nominalistischen" Zugriff würde man als „liberal" das untersuchen, was im zeitgenössischen Sprachgebrauch als „liberal" bezeichnet worden ist. In einem realistischen oder essentialistischen Zugriff wiederum würde man eher von der Existenz eines liberalen Kernbestands von Ideen und politischen Themen ausgehen und sich für Entwicklungen und Veränderungen im Zusammenhang mit diesem Kernbestand, beispielsweise der Idee individueller Grund- und Freiheitsrechte oder

6 Vgl. beispielsweise den Konferenzbericht von Ronny Grundig über das 16. Theodor-Heuss-Kolloquium „Die neoliberale Herausforderung und der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert" im November 2016 in Potsdam: http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-7095?title=die-neoliberale-herausforderung-und-der-wandel-des-liberalismus-im-spaeten-20-jahrhundert-theodor-heuss-kolloquium-2016&recno=1&q=Liberalismus&fq=&sort=newestPublished&total=149.

7 In dieser Perspektive: Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert. Stuttgart 2015.

8 Dazu Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert – Aufriss einer historischen Phänomenologie. In: dies. (Hrsg.): Liberalismus (wie Anm. 7), S. 13-32. Vgl. auch Rolf Steltemeier: Liberalismus. Ideengeschichtliches Erbe und politische Realität einer Denkrichtung. Baden-Baden 2015, passim.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Idee des Marktes, interessieren. Beide Zugangsweisen schließen sich nicht aus, sondern lassen sich sogar miteinander verbinden.[9]

Das erlaubt dann durchaus auch die Frage, in welchem Maße sich diese „liberale Signatur", wenn wir denn eine solche identifizieren können, herausragenden liberalen Politikern verdankt. Aber wer ist ein liberaler Politiker? Ein Politiker einer Partei wie der FDP in der Tradition des politischen Liberalismus? Oder ein Politiker, egal welcher Partei, der eine Politik vertritt, die man in ihrer Orientierung an bestimmten historischen Grundsätzen des Liberalismus als liberal bezeichnen kann? Für diese personenorientierte Frageperspektive standen im Titel dieses Kolloquiums Hans-Dietrich Genscher[10] und Otto Graf Lambsdorff als besonders prägende Politiker in jenem historischen Zeitraum. Das Kolloquium folgte aber keinem biographischen Ansatz, sondern einem systematischen, auch wenn die im Titel der Veranstaltung („Die ‚liberale Signatur' der Jahre 1969 bis 1992/93") genannte Jahreszahl 1992 sich auf Hans-Dietrich Genscher, der bis 1992 Außenminister war, und Otto Graf Lambsdorff, der bis 1993 an der Spitze der FDP stand, beziehen lässt. In der Sache selbst liegt freilich 1989/90 eine tiefe und in der historischen Analyse nicht zu ignorierende Zäsur, weil sich mit der deutschen Vereinigung entscheidende politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen veränderten. Eine liberalismus- und liberalisierungsbezogene Auseinandersetzung mit der deutschen Vereinigung und ihren Folgen und Wirkungen wäre für sich genommen ein weiteres, wichtiges Thema.

Diese Zäsurensetzung birgt natürlich die Gefahr in sich, die historische Analyse der Zeit vor 1990 auf die Jahre 1989/90 hin zu perspektivieren: auf den Fall der Mauer, auf die demokratische Revolution in der DDR und die Wiedervereinigung. Nicht wenige Arbeiten zur Geschichte der Bundesrepublik sind in den letzten Jahren solchen auf 1990 zulaufenden Narrativen gefolgt, und auch die rückblickenden Selbstdeutungen einzelner politischer Akteure sind nicht frei von solchen Teleologien. „Es ist etwas Wunderschönes, in der Politik Recht zu kriegen und das noch im Amt zu erleben", betonte beispielsweise 1996 Hans-Dietrich Genscher.[11] Man muss derartige Aussagen und die damit verbundene Selbstsicht nicht als „retrospektiven Determinismus in seiner krassesten Form" bezeichnen, wie dies Timothy Garton Ash getan hat, aber als Historiker sind wir in der Tat gut beraten, nicht dem „Trugschluss der historischen Unvermeidlichkeit"[12] anheimzufallen, der sich

9 Vgl. für das 19. Jahrhundert Jörn Leonhard: Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters. München 2001.

10 Zu Genscher biographisch Hans-Dieter Heumann: Hans-Dietrich Genscher. Die Biographie. Paderborn 2012.

11 Hans-Dietrich Genscher: Vorwort. In: Richard Kiessler/Frank Elbe: Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit, Frankfurt a.M. 1996, S. 7-9, hier S. 7.

12 Timothy Garton Ash: Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent. Frankfurt a. M. 1995, S. 532.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

für die Zeitgeschichte von Bundesrepublik und DDR ganz allgemein, besonders aber mit Blick auf die Entwicklungen der 1980er Jahre, mit verführerischer Attraktivität anbietet. Von den Ereignissen der Jahre 1989/90 geht eine enorme historiographische Sogwirkung aus, der wir uns als Historiker entziehen müssen. Die Geschichtsschreibung muss sich mit aller Macht gegen die Gravitationskraft von 1989/90 stemmen und der Versuchung widerstehen, Entwicklungen der 1970er und vor allem 1980er Jahre allein als unmittelbare Vorgeschichte der deutschen Einheit erscheinen zu lassen – obwohl sie das rein chronologisch natürlich waren.

Der Blick auf einzelne Politikerpersönlichkeiten aus den Reihen der FDP, der ja nicht bei Genscher und Lambsdorff enden kann, sondern ebenso Walter Scheel, Wolfgang Mischnick, Hans Friderichs, Werner Maihofer, Gerhart Baum oder Hildegard Hamm-Brücher, um nur diese Namen zu nennen, mit einschließen könnte, müsste in einer solchen Perspektive nicht zuletzt bestimmt sein von der Frage, was denn einzelne Politikerinnen und Politiker, die wir dem liberalen Spektrum zurechnen, unter Liberalismus verstanden haben und wie sich dieses Verständnis von Liberalismus in ihrem politischen Handeln in Parteien, Parlamenten und Regierungen niedergeschlagen hat. Auf diese Weise kommt auch die FDP ins Spiel, deren Entwicklung – programmatisch und in der operativen Politik – man unter der Fragestellung untersuchen kann, was denn in dieser Partei mit ihrem liberalen Anspruch unter „liberal", unter „liberaler Politik" beziehungsweise unter „Liberalismus" verstanden worden ist und welche unterschiedlichen Positionierungen es innerhalb der Partei nicht nur im zeitlichen Verlauf nacheinander, sondern auch gleichzeitig gab. Mit einer solchen Leitfrage lassen sich wichtige Politikfelder und Entwicklungslinien für die 1970er und 1980er Jahre in den Blick nehmen: erstens die Geschichte der Außen- und Sicherheitspolitik; zweitens innen- und rechtspolitische Entwicklungen; und schließlich drittens wirtschaftspolitische und gesellschaftliche Dynamiken.

Es ist bemerkenswert, dass in den jüngeren geschichtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Liberalismus im 20. Jahrhundert der Bereich der Außenpolitik so gut wie gar nicht vorkommt, sondern ein stark nach innen gerichteter Blick vorherrscht.[13] Es soll in unserem Zusammenhang gar nicht darum gehen, ganz allgemein danach zu fragen, was denn „liberale" Außenpolitik ausmache, aber man wird vermutlich sagen können, dass Außenpolitik im liberalen Sinne immer auch von dem Imperativ angetrieben war, der Stärkung der Freiheit – in ihren unterschiedlichen Dimensionen und phasenabhängigen Akzentuierungen – im Inneren zu dienen und Fortschritt,

13 So auch in Doering-Manteuffel/Leonhard (Hrsg.): Liberalismus (wie Anm. 7).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nicht zuletzt durch wirtschaftlichen Wohlstand, zu ermöglichen.[14] In der oft erwähnten Gegenüberstellung von Ideal- und Realpolitik geht das nicht auf.[15] Eher schon in einer grundlegenden Friedensorientierung und dem Konzept des friedlichen Wandels – *peaceful change*.[16] Daraus ergeben sich weitere Elemente, vor allem für die Zeit nach 1945: die Abkehr von der Idee beziehungsweise dem Primat des autonomen nationalen Machtstaats, jener hegemonialen Denkfigur des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, und eine Politik von Ausgleich und Verständigung, von Kooperation, Multilateralismus und Souveränitätsverzicht.[17]

Für die Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 war das konstitutiv. Diese Koalition hatte ihren Basiskonsens auf dem Feld der Außen-, Deutschland- und Ostpolitik. Aber es gab einen Zusammenhang von Entspannungspolitik und innerer, gesellschaftlicher Reformpolitik, den auch die eingangs bereits erwähnten „Freiburger Thesen" herstellten. Nicht nur Willy Brandt war davon überzeugt, es gebe „kein Ziel […], dass sich nicht ohne Entspannung fördern oder erreichen lässt".[18] Das war nicht nur auf die internationale Politik bezogen. Vor allem in dem Leitbegriff der Sicherheit, den die sozialliberale Koalition Brandt-Scheel in ihren programmatischen Aussagen nach innen und nach außen wandte, wurde deutlich, dass die neue Regierung einen inneren Zusammenhang zwischen ihrer Außen-, Sicherheits- und Deutschlandpolitik einerseits und ihrer Innen- und Gesellschaftspolitik andererseits herstellte.[19] Die Maxime, dass es in einer entwickelten Gesellschaft dauerhafte Sicherheit nur durch Veränderung geben könne, galt für beide Politikbereiche, ja es verband sie miteinander. Der Wille zu Bewegung und Veränderung auf allen Politikfeldern charakterisierte das Regierungsprogramm der sozial-liberalen Koalition. Stillstand und Beharren – „Keine Experimente!" – dienten den Interessen der Bundesrepublik nicht und würden nicht dazu beitragen, die Deutschen zu einem „Volk der guten Nachbarn" zu

14 Vgl. Hans-Dieter Heumann: Verantwortliche Interessenpolitik. Eine Definition liberaler Außenpolitik. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik. Wiesbaden 2015, S. 17-35.

15 Dazu der Themenschwerpunkt des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung 28 (2016).

16 So ein Zentralbegriff der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975; vgl. aber auch Heumann: Verantwortliche Interessenpolitik (wie Anm. 14), S. 23, Gottfried Niedhart: Peaceful Change of Frontiers as Crucial Element in the West German Strategy of Transformation. In: Ders./Oliver Bange (Hrsg.): Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York/Oxford 2008, S. 67-82, sowie den Beitrag von Agnes Bresselau v. Bressensdorf in diesem Band unten.

17 Das waren auch für Außenpolitik und Diplomatie der jungen Bundesrepublik komplizierte und langwierige Lernprozesse, vgl. Andrea Wiegeshoff: „Wir müssen alle etwas umlernen". Zur Internationalisierung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland 1945/51-1969. Göttingen 2013.

18 BT, Stenographischer Bericht, 6. Sitzung, 17.12.1976, S. 69.

19 Vgl. Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 388-395.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

machen „im Innern und nach außen“, wie der letzte Satz der ersten Regierungserklärung Willy Brandts lautete.[20]

Außenpolitisch resultierten daraus ein umfassender Multilateralismus, die Entwicklung dichter zwischenstaatlicher Beziehungsnetzwerke (im Ost-West-Kontext, aber auch innerhalb des Westens) sowie die Schaffung belastbarer Kommunikations- und Kooperationsstrukturen.[21] In der Schlussphase des Ost-West-Konflikts und im Prozess der deutschen Vereinigung konnte diese Politik, für die Hans-Dietrich Genscher seit 1974 als Außenminister stand, dazu beitragen, eine Dynamik zu erzeugen, an deren Ende die Überwindung des Ost-West-Konflikts und die deutsche Einheit standen: nicht als Verwirklichung eines Meisterplans oder einer „Grand Strategy“, aber als eine Politik, die die Bedingungen der Möglichkeit hatte entstehen lassen. Das war alles andere als konfliktfrei und führte in den 1980er Jahren immer wieder zu Spannungen in der christlich-liberalen Koalition, aber auch zwischen der Bundesrepublik und ihren westlichen Partnern. Das Wort „Genscherismus“ war in diesen Zusammenhängen lange Zeit alles andere als freundlich gemeint.[22]

Liberale Politik entwickelte sich in den 1970er und 1980er Jahren nicht nur im Spannungsfeld der Außenpolitik, sondern – vielleicht noch stärker – auf dem der Innenpolitik. Die 1970er Jahre waren das Jahrzehnt des Bedeutungszuwachses der „Inneren Sicherheit“, vor allem im Zeichen der terroristischen Bedrohung.[23] Für eine liberale, an individuellen Freiheitsrechten, an Menschen- und Bürgerrechten orientierte Politik war das – und ist das bis heute – eine Herausforderung. Seit Beginn der 1970er Jahre war die Bekämpfung des Terrorismus das zentrale Thema auf dem in atemberaubender Geschwindigkeit an Bedeutung gewinnenden Politikfeld der „Inneren Sicherheit“. Aber was bedeutete „Innere Sicherheit“ eigentlich, welche Maßnahmen umfasste sie, welche Einschränkungen von Freiheitsrechten rechtfertigte sie? Wenn jemand, wie beispielsweise die FDP-Innenminister Maihofer und Baum, Freiheitsrechte verteidigten, unterschätzten sie dann die terroristische Bedrohung, verharmlosten sie den Terrorismus, wie man es ihnen

20 BT, Stenographischer Bericht, 5. Sitzung, 28.10.1969, S. 34.

21 Vgl. die Beiträge in Brauckhoff/Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik (wie Anm. 14).

22 Zum „Genscherismus“ s. Eckart Conze: Das Geheimnis des „Genscherismus“. Genese, Möglichkeiten und Grenzen eines außenpolitischen Konzepts. In: Ebd., S. 67-83.

23 Dazu existiert mittlerweile eine reiche Literatur; zum Begriff und zur Politik der „Inneren Sicherheit“ in konzeptioneller Perspektivierung s. zum Beispiel Achim Saupe: Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive. In: Zeitgeschichtliche Forschungen 7 (2010), S. 170-187. Vgl. die Überblicksdarstellungen, beispielsweise bei Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 472-486.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

vorwarf? Kann man von Rückschritten politischer und gesellschaftlicher Liberalisierung sprechen, womöglich sogar von „Illiberalisierung“?[24]

Zum sogenannten „Modell Deutschland“, Ende der 1970er Jahre in aller Munde, gehörte auch der „Sicherheitsstaat“.[25] Aber der Aufstieg dieses Sicherheitsstaates war begleitet von der öffentlichen Auseinandersetzung darüber, wie weit der Staat gehen durfte, um den Terrorismus zu bekämpfen und Sicherheit zu gewährleisten. Das beförderte auch im liberalen Sinne staatskritische Haltungen und verstärkte die Skepsis gegenüber staatlicher Macht. Es bezog sich auf die Außerkraftsetzung von Freiheitsrechten ebenso wie auf Fahndungsmethoden der Polizei oder die Anlage großer Datensammlungen. Insofern waren die Debatten über den Terrorismus und seine Bekämpfung sowie über das Politikziel der „Inneren Sicherheit“ stets auch Debatten über das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Darin lag – auch im Sinne der eingangs aufgeworfenen Frage nach der Liberalisierung liberaler Gesellschaften – ihr demokratisierender und liberalisierender Charakter.[26]

Datensammlungen und elektronische Datenverarbeitung wurden nicht nur vor dem Hintergrund des Terrorismus politisch diskutiert. Gerade auch in einer auf den Liberalismus bezogenen Perspektive waren die Entwicklungen ambivalent. In den Möglichkeiten elektronischer Datensammlung und Datenverarbeitung schienen einerseits Fortschrittspotentiale auf: im Sinne wissenschaftlich-technischen Fortschritts und damit einer Steigerung von Prosperität, aber auch im Sinne eines effizienteren, am Wohl der Gesellschaft und des Individuums interessierten Regierens. Aber konfligierte nicht das Interesse des Staates an Informationen, aus dem immer stärker ein Anspruch wurde und das immer wieder mit Sicherheitszielen begründet wurde (Sicherung des Wohlstands, Sicherheit vor Kriminalität und Terrorismus) mit dem Anspruch der Bürger auf Informationen über den Umfang und die – möglichen – Konsequenzen der staatlichen Informationssammlung? Datenschutz und Datenschutzpolitik verdanken diesen Dynamiken ihren Aufstieg: diskursiv, aber auch im Sinne konkreter politischer, zum Teil auch rechtlicher Maßnahmen: von der Einführung von Datenschutzbeauftragten und Datenschutzgesetzen bis hin zum 1983 vom Bundesverfassungsgericht im sogenannten „Volkszählungsurteil“ als Grundrecht anerkannten „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“.[27]

24 Vgl. den Beitrag von Dominik Rigoll in diesem Band unten.

25 Zum „Modell Deutschland“ vgl. Thomas Hertfelder/Andreas Rödder (Hrsg.): Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion? Göttingen 2007, oder Andreas Rödder: „Modell Deutschland“ zwischen Erfolgsgeschichte und Verfallsdiagnose. In: VfZ 54 (2006), S. 345-363. Vgl. aber auch Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 484.

26 Ebd.

27 Vgl. den Beitrag von Steffen Henne in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

In der jüngeren Forschung zur Zeit „nach dem Boom" – der Buchtitel von Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael hat sich inzwischen ganz verselbständigt – kommt der Entwicklung beziehungsweise Transformation des Liberalismus eine zentrale Bedeutung zu.[28] „Nach dem Boom" – das impliziert mit Blick auf die OECD-Welt stets auch den Übergang vom keynesianisch geprägten Konsensliberalismus der Jahrzehnte des „Booms" nach 1945 zum angebotsorientierten Neoliberalismus seit Mitte, Ende der 1970er Jahre.[29] Das kann man auch an der Entwicklung der FDP nachzeichnen, nicht zuletzt an ihrer programmatischen Entwicklung von den „Freiburger Thesen" 1971 über die „Kieler Thesen" 1977 und das berühmte „Lambsdorff-Papier" 1982 bis hin zum „Liberalen Manifest" von 1985.[30] Mit ihren „Freiburger Thesen" stellte die Partei den „Machtwechsel" von 1969 und die Bildung der sozialliberalen Koalition auf eine programmatische Grundlage. Die wesentlichen Punkte des Programms atmeten den Geist der frühen 1970er Jahre: „Liberalismus nimmt Partei für Fortschritt durch Vernunft." Oder: „Liberalismus fordert Demokratisierung der Gesellschaft." Vor allem aber: „Liberalismus fordert Reform des Kapitalismus." Der Kapitalismus, so hieß es weiter, habe zwar „zu großen wirtschaftlichen Erfolgen, aber auch zu gesellschaftlicher Ungleichheit geführt".[31]

Das Freiburger Programm atmete den Geist des „Konsensliberalismus" oder auch „Konsenskapitalismus", wie er sich in den Gesellschaften des Westens seit 1945 durchgesetzt hatte.[32] Als Denkfigur und in ersten politi-

28 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2008.

29 Unter Konsensliberalismus (oder auch Konsenskapitalismus) verstehe ich mit Anselm Doering-Manteuffel oder Julia Angster ein „gesellschaftliches Ordnungsmodell, das auf eine möglichst reibungsarme Verkoppelung von kapitalistischer Wirtschaft und den Interessen der demokratischen Massengesellschaft ausgerichtet war und darin fortschrittsorientiertes staatliches Handeln erkannte". Der sich seit den 1970er Jahren entfaltende Neoliberalismus schloss ökonomisch an den Monetarismus der Chicagoer Schule (Milton Friedman) an. In sozioökonomischer Perspektive war sein Leitbegriff „Deregulierung", was nicht nur den Rückzug des Staates aus ökonomischen und verwaltungsbezogenen Kontexten meinte (u. a. Staatsbetriebe), sondern auch einen neuen Primat von Marktautonomie und des Individuums beziehungsweise individueller Verantwortung in gesellschaftlichen und ökonomischen Belangen, was mit den Prämissen des Konsensliberalisus kollidierte. Zu den Begriffen s. Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus (wie Anm. 8). S. 26-29; vgl. auch Julia Angster: Konsenskapitalismus und Sozialdemokratie. Die Westernisierung von SPD und Gewerkschaften. München 2002.

30 Zur Programmentwicklung der FDP im Überblick vgl. Dittberner: Die FDP (wie Anm. 4).

31 Alle Zitate nach: Karl-Hermann Flach u.a.: Die Freiburger Thesen der Liberalen. Reinbek 1972, S. 64.

32 Vgl. u.a. Anselm Doering-Manteuffel: Antifaschismus und Emigration. Transfers und Verflechtungen im beginnenden Ost-West-Konflikt. In: Ders./Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 7), S. 203-218, hier S. 214-218; ders.: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert. Göttingen 1999 oder auch Angster: Konsenskapitalismus (wie Anm. 29). Vgl. dazu auch den Beitrag von Julia Angster in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schen Umsetzungen aus den USA der Zeit des „New Deal“ stammend, also aus den 1930er Jahren, und in der weiteren Entwicklung auch beeinflusst vom Denken deutscher Emigranten, war der Konsensliberalismus ein Ordnungsmodell, das auf eine möglichst reibungsarme Verkoppelung von kapitalistischer Wirtschaft und den Interessen der demokratischen Massengesellschaft zielte und genau dies als politischen Fortschritt definierte.[33] Das war auf Krisenvermeidung ebenso gerichtet wie auf Wohlstandsmehrung und politische Stabilität durch Wirtschaftswachstum und darauf basierende soziale Sicherungssysteme. Im Zusammenspiel mit dem Keynesianismus als Wirtschaftstheorie, welche zuerst dem Staat und nicht dem unternehmerischen Individuum die Aufgabe der ökonomischen Steuerung und Marktgestaltung zuwies und einen staatlichen Ordnungsrahmen postulierte, war der Konsensliberalismus, ideologisch betrachtet, ein „linkes“ Projekt – völlig unabhängig von den Regierungen, die sich das konsensliberale Ordnungsmodell zu eigen machten.[34] Für die Freiburger FDP jedenfalls war, so Werner Maihofer auf dem Parteitag 1971, Keynes ein „hervorragender Theoretiker“ jenes „reformierten Kapitalismus“, für den Parteitag und Parteiprogramm plädierten.[35]

Anselm Doering-Manteuffel hat vom Konsensliberalismus als einer parteiübergreifenden „innerwestlichen Leitideologie“ gesprochen, die allerdings in dem Moment ins Wanken geriet, als wirtschaftliche und finanzielle Krisen einerseits und ein revolutionärer industrieller Strukturwandel andererseits – und beide Entwicklungen hingen insbesondere in ihren konjunkturellen Folgen eng zusammen – das Ende des „Booms“, des von Eric Hobsbawm sogenannten „Goldenen Zeitalters“ („Golden Age“) einläuteten.[36] Das geschah genau in den frühen und mittleren 1970er Jahren, also gerade nachdem die FDP sich programmatisch auf den „linken“ Konsensliberalismus und die Idee der „sozialen Demokratie“ ausgerichtet hatte.

Der Strukturwandel der Wirtschaft, einschließlich deren zunehmender Internationalisierung (der Anfang jener bis heute wirkenden Dynamik der Globalisierung), stellte den Staat vor Herausforderungen, denen er sich zunächst nicht gewachsen glaubte. Die Instrumentarien des klassischen Sozialstaats und einer nationalen Wirtschaftspolitik reichten dafür nicht aus. Sie waren nicht für die internationalisierte industrielle Dienstleistungswirtschaft konzipiert worden, die nun Gestalt annahm. Die marktliberale oder neoliberale Wirtschaftstheorie mit ihrem Plädoyer für die Kräfte des Marktes und ihrem

33 Vgl. Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 8), S. 27.
34 Ebd.
35 Zit. nach: Flach u.a.: Die Freiburger Thesen (wie Anm. 31), S. 50.
36 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Die Vielfalt der Strukturbrüche und die Dynamik des Wandels in der Epoche nach dem Boom. In: Morten Reitmayer/Thomas Schlemmer (Hrsg.): Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom. München 2014, S. 135-145, hier S. 136-139.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

angebots- und damit unternehmerorientierten Primat löste den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht aus, erwies sich aber zunehmend als attraktiver ordnungspolitischer Rahmen für den wirtschaftlich-industriellen Transformationsprozess. Vor allem bot dieser marktorientierte Liberalismus nationalen Regierungen eine Möglichkeit, sich politisch aus hoch komplexen wirtschaftlichen und sozialen Steuerungsprozessen zurückzuziehen. Der Keynesianismus, so sahen es die an Zulauf gewinnenden Anhänger des Neoliberalismus, hatte als Theorie der Konjunktursteuerung beziehungsweise der Überwindung konjunktureller Krisen versagt (Keynesianismus als „Schönwettermodell"), und er überforderte den Staat mit den sozialen Kosten der wirtschaftlichen Transformation.[37]

In der Bundesrepublik signalisierte das Scheitern der in der Zeit der ersten „Großen Koalition" etablierten „Konzertierten Aktion" in der Auseinandersetzung über die Mitbestimmung 1977 zwar nicht den Übergang zum Neoliberalismus, wohl aber das Ende des keynesianischen Konsenses. Nicht zuletzt die „Kieler Thesen" der FDP aus dem gleichen Jahr machen das deutlich. Das Programm distanzierte sich zwar nicht von den Freiburger Thesen, relativierte sie aber durch klare wirtschaftsliberale Bekenntnisse. In der Programmkommission stand Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs für diese wirtschaftliberalen Passagen, Gerhart Baum für die Kontinuität des „sozialen Liberalismus". In der Retrospektive wird aber doch – bei allem Kompromisscharakter des Programms – deutlich, dass hier programmatisch der Weg zum Koalitionswechsel von 1982 eingeschlagen wurde, gegen den sich Gerhart Baum, der Verfasser des sozial-liberalen Programmteils von 1977, am 1. Oktober 1982 im Bundestag für den linksliberalen Flügel der FDP wehrte.[38]

Dass es in der Bundesrepublik – anders als in Großbritannien unter Margaret Thatcher oder in den USA unter Ronald Reagan – weder vor noch nach dem Regierungswechsel von 1982 zu einer „neoliberalen Wende" kam, die diesen Namen verdient hätte, hatte nicht nur damit zu tun, dass es der sozialliberalen Koalition Mitte der 1970er Jahre schneller als anderen Regierungen gelungen war, die Rezession zu überwinden – was man sich noch einmal zutraute, als die Wirtschaft nach 1979 erneut auf Talfahrt ging. Es lag auch daran, dass man mit einer solchen Wende die wirtschafts- und sozialpolitischen Schlüsselentscheidungen in den ersten 25 Jahren der Bundesrepublik für falsch erklärt hätte. Das hat man tunlichst vermieden, denn diese Schlüsselentscheidungen stellten noch immer ein zentrales Element des bundesrepublikanischen Selbstbewusstseins dar und waren eine wichtige Grundlage für

37 Vgl. Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 552 f., sowie Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom (wie Anm. 28).

38 BT, Stenographischer Bericht, 117. Sitzung, (wie Anm. 2), S. 7192-7195.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den gesellschaftlichen Konsens. In der Wahrnehmung von Unionsparteien und SPD, aber eben auch weit in die Reihen der FDP hinein waren sie der Kern des „Modells Deutschland", eines Erfolgsmodells.[39]

Aber die beiden Konzepte, das keynesianische und das neoliberale, standen doch im Raum, und seit Ende der 1970er Jahre verschoben sich insbesondere innerhalb der FDP die Kräfte immer stärker in die neoliberale, marktwirtschaftlich-angebotsorientierte Richtung, für die Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff stand: der „Marktgraf", dessen berühmtes Papier aus dem September 1982 nur ausformulierte, was im wirtschaftsliberalen Teil des „Kieler Programms" längst angelegt war, aber in diesem Programm durch die sozial-liberalen Elemente in seinen Wirkungen noch begrenzt wurde. Jetzt aber war die Rede von der „Festlegung und Durchführung einer überzeugenden marktwirtschaftlichen Politik in allen (!) Bereichen staatlichen Handelns".[40]

Michel Foucault, der hier nicht als Theoretiker bemüht werden soll, sondern als zeitgenössischer Beobachter, hatte vor diesem Hintergrund nicht Unrecht mit seiner Bewertung des Neoliberalismus, zu dem er in seinen Vorlesungen von 1978/79 sowohl den deutschen Ordoliberalismus der Freiburger Schule rechnete als auch die amerikanische Chicago School um Milton Friedman, die sich wiederum insbesondere auf Friedrich August von Hayek bezog. Für den französischen Philosophen, das hat Martin Kindtner jüngst noch einmal konzise herausgearbeitet, durchlebte der klassische Liberalismus Ende der 1970er Jahre eine „Krise", eine Zeit von „Neubewertungen" und „Neueinschätzungen". Die keynesianischen Interventionsformen, in der Zwischenkriegszeit – „New Deal" – installiert, um die Freiheiten gegen Kommunismus und Faschismus zu schützen, würden nun selbst vermehrt als Belastungen der Freiheit empfunden. Die neoliberalen Kritiker dieser Interventionspolitik drehten, um diesem Dilemma zu entkommen, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft um: Aus einer Wirtschaft unter dem Schutz des Staates wurde bei ihnen ein Staat nach dem Organisationsprinzip und unter „Aufsicht des Marktes". Statt die Wirtschaft zu regulieren, sollten Staat und Gesellschaft beständig selbst Konkurrenz und Wettbewerb hervorbringen. War das nicht genau Lambsdorffs Forderung nach einer „marktwirtschaftlichen Politik in allen Bereichen staatlichen Handelns"?[41]

39 Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 3), S. 553.

40 Otto Graf Lambsdorff: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In: Bökenkamp u.a. (Hrsg.): 30 Jahre Lambsdorff-Papier (wie Anm. 3), S. 21-31, hier S. 25

41 Vgl. Martin Kindtner: „Wie man es anstellt, nicht zu viel zu regieren." Michel Foucault entdeckt den Neoliberalismus. In: Reitmayer/Schlemmer (Hrsg.): Anfänge der Gegenwart (wie Anm. 36), S. 37-49, vor allem 44 f. (dort auch die Zitate).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wenn der Konsensliberalismus eine „linke“ Leitideologie war, war dann der Neoliberalismus eine „rechte“? Nicht nur liberale Kritiker des Konsensliberalismus deuteten die staatliche Regulierungs-, Rahmungs- und Interventionspolitik im Zeichen des Konsensliberalismus als „sozialistisch“. Das erklärt die Attraktivität des Neoliberalismus auf der rechten Seite des politischen Spektrums: bei den britischen Konservativen oder den amerikanischen Republikanern, bis zu einem gewissen Grade auch bei einem Teil der deutschen Unionsparteien, deren Konservatismus allerdings durch den Neoliberalismus nicht so radikalisiert wurde wie in den USA oder Großbritannien, weil er kein Konservatismus im anglo-amerikanischen Sinne war.[42]

So wurde der Neoliberalismus – und es findet sich ja auch, gerade in der Frühzeit, der Begriff Neokonservatismus – zum gleichsam konservativen Projekt, so wie vorher der Konsensliberalismus zum sozialdemokratischen Projekt hatte werden können. Das waren Prozesse der 1980er Jahre, in denen der Neoliberalismus zur neuen Leitideologie aufstieg, die in den 1990er und den 2000er Jahren auch linke Parteien und Regierungen (Tony Blair in Großbritannien, New Labour; Gerhard Schröder in Deutschland) erfasste. Zu den Transformationen des Liberalismus im 20. Jahrhundert und in dessen zweiter Hälfte gehören diese Entwicklungen unbedingt dazu, und man könnte vermutlich lange darüber diskutieren, ob wir in diesen Transformationen einen Beleg für die Anpassungsfähigkeit des Liberalismus erkennen wollen – Tony Judt hat von „adaptability“, ja sogar von „Resilienz“ gesprochen – und dem Liberalismus damit eine eher passiv-reaktive Rolle zuschreiben wollen oder ob wir ihn als – nach wie vor – aktive Kraft in der Vertretung einer bestimmten Zukunfts- oder Fortschrittsidee betrachten können.[43]

In der Bundesrepublik verbinden sich mit diesen hier nur angedeuteten Transformationen des Liberalismus politische, gesellschaftliche, sozialkulturelle und ökonomische Entwicklungen, die weit über die Geschichte der FDP hinausgehen, in denen der Entwicklung der FDP gerade in den 1970er und 1980er Jahren, zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“, aber eine wichtige Bedeutung zukommt. Mit Tony Judt könnte man auch hier nach Anpassung oder formativer Rolle fragen. Über die Geschichte der FDP hinaus kann eine Tagung, die nach der „liberalen Signatur“ in der zweiten Hälfte der Geschichte der „alten“ Bundesrepublik fragt, durch diese Perspektivierung zu Einsichten und Erkenntnissen führen, die sowohl die Bun-

42 Vgl. Dominik Geppert: Konservative Revolutionen? Thatcher, Reagan und das Feindbild des *consensus liberalism*. In: Doering-Manteuffel/Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert (wie Anm. 7), S. 271-289, sowie auch Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (Einleitung) (wie Anm. 8), S. 28.

43 Tony Judt/Timothy Snyder: Nachdenken über das 20. Jahrhundert. München 2013; vgl. auch Doering-Manteuffel/Leonhard: Liberalismus im 20. Jahrhundert (Einleitung) (wie Anm. 8), S. 14 u. 32.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

desrepublik- als auch die Liberalismus-Forschung voranbringen. Und auch wenn der Untersuchungszeitraum um 1990 endet, so wird man sicher feststellen können, dass diejenigen Entwicklungen, die dieser Beitrag mit Blick auf die 1970er und 1980er Jahre nur anreißen konnte, in ihren Wirkungen durchaus bis an die Schwelle der Gegenwart reichen und man daher auf die Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre nicht nur mit einem antiquarischen Interesse blicken kann.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Agnes Bresselau von Bressensdorf

Entspannung, Sicherheit, Frieden. Innerparteilicher Willensbildungsprozess und liberales Selbstverständnis der FDP im „Zweiten Kalten Krieg“

„Das Wichtigste ist der Frieden. Die Herausforderung der Zukunft.“[1] Diesen Slogan erhob die Freie Demokratische Partei zu einem ihrer zentralen Programmpunkte für die Bundestagswahlen 1980. Frieden als „unabdingbare Voraussetzung für ein Leben in Freiheit und Menschenwürde“ konnte demnach nur durch eine dezidiert liberale Außenpolitik verwirklicht und erhalten werden, die erstens die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Gemeinschaft, zweitens die verteidigungspolitische Einbindung in die NATO, drittens die Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion und den staatssozialistischen Ländern Osteuropas sowie viertens eine verantwortungsvolle Entwicklungspolitik für die „Dritte Welt“ umfasste. Stolz verwies die Partei darauf, dass sie als einzige unter den bundesdeutschen Parteien sowohl die Westbindung in der Ära Adenauer als auch die Ostpolitik der Regierung Brandt von Beginn an in Regierungsverantwortung mitgetragen hatte.

In der Tat konnte die FDP gemeinsam mit ihrem Koalitionspartner im Jahr 1980 einerseits auf wichtige entspannungspolitische Erfolge verweisen: den Grundlagenvertrag mit der DDR, die Ostverträge mit Moskau, Warschau und Prag, die Aufnahme in die Vereinten Nationen sowie die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), deren Schlussakte 1975 in Helsinki verabschiedet worden war. Andererseits trübte sich das weltpolitische Klima seit Mitte der siebziger Jahre schrittweise, aber unübersehbar ein. In diese, von vielen Zeitgenossen als „Zweiter Kalter Krieg“[2] wahrgenommene Phase fielen die Verabschiedung des NATO-Doppelbeschlusses, der sowjetische Einmarsch in Afghanistan, die Nichtratifizierung des SALT

1 Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1980 der FDP: „Unser Land soll auch morgen liberal sein“, beschlossen auf dem Bundesparteitag in Freiburg am 7.6.1980. In: Archiv des Liberalismus, Gummersbach (ADL), Druckschriftenbestand; Signatur D1-242, archiviert als PDF-Dokument; Signatur IN5-93, S. 7 f.; nachfolgendes Zitat ebd.

2 Zum Begriff des „Zweiten Kalten Krieges“ vgl. Agnes Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg, 1979-1982/83. München/Boston 2015, S. 2f.; Gottfried Niedhart: Der Ost-West-Konflikt. Konfrontation im Kalten Krieg und Stufen der Eskalation. In: Archiv für Sozialgeschichte 50 (2010), S. 557-594, hier S. 588.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II-Vertrags durch den amerikanischen Senat, die Verhängung des Kriegsrechts in Polen sowie der Beschluss der NATO-Partner zur Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen in Europa. Für die seit 1974 amtierende Regierung Schmidt/Genscher bedeutete Entspannungspolitik daher von Beginn an eine spezifische Form des internationalen Krisenmanagements, der Deeskalation durch Kommunikation.[3] Nach diesem Verständnis von Entspannung, die der Bundesaußenminister als dezidiert „realistisch" apostrophierte, entfaltete ein kontinuierlicher Kommunikationsprozess über den Eisernen Vorhang hinweg in ruhigen Phasen der Weltpolitik dynamisierende, in internationalen Krisenzeiten hingegen deeskalierende Wirkung. Für Genscher war Entspannung daher „nicht Zustand, sondern Prozess, […] nicht Abwesenheit von Spannung, sondern Bemühung, die Ost-West-Spannung unter Kontrolle zu halten und wo immer möglich zu verringern".[4]

Im „Zweiten Kalten Krieg" zwischen 1979 und 1983 wurde das Selbstverständnis der FDP als Partei des Friedens und Taktgeberin liberaler Außenpolitik einer mehrfachen Belastungsprobe unterzogen. Dies soll im Folgenden an drei zentralen Konfliktfeldern herausgearbeitet werden: Erstens stellte sich die Frage, wie die seit Sommer 1980 von weiten Bevölkerungsteilen getragenen Massenproteste in Polen für eine gesellschaftliche und politische Liberalisierung unterstützt werden konnten, ohne einen Einmarsch sowjetischer Truppen zu provozieren und der Entspannungspolitik damit den Todesstoß zu versetzen. Zweitens führten die kontroversen Debatten um den NATO-Doppelbeschluss nicht nur zu Auseinandersetzungen um die richtige sicherheitspolitische Strategie der Koalition und die Wahrung des friedenspolitischen Anspruchs der FDP, sondern auch zu einer innerparteilichen Grundsatzdebatte, inwiefern der Bundesvorsitzende den Bedenken seiner Partei Rechnung tragen musste bzw. inwieweit diese den Vorgaben des Außenministers solidarisch zu folgen hatte. Drittens untergrub die Entstehung der Friedensbewegung, die 1983 zum Einzug der GRÜNEN in den Bundestag beitrug, nicht nur den Führungsanspruch der FDP als Friedenspartei und zwang sie, über ihren eigenen Friedensbegriff zu reflektieren, sondern beraubte sie auch ihres bisherigen Monopols als „Kanzlermacher" im Dreiparteiensystem der Bundesrepublik. Der „Zweite Kalte Krieg", der zum Ende der sozial-liberalen Koalition beitrug, war daher für die FDP – wie noch zu zeigen sein wird – nicht zuletzt eine Phase des innerparteilichen Selbstverständigungsdiskurses. Da quellengestützte Arbeiten hierzu nach wie vor feh-

3 Vgl. zum Folgenden Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 2), S. 83-98.

4 Hans-Dietrich Genscher: Die zentralen Aufgaben der deutschen Außenpolitik. In: Ders. (Hrsg.): Liberale in der Verantwortung. München 1976, S. 9-28, hier S. 16 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

len,[5] versteht sich der Beitrag vor allem auch als Anregung und Impulsgeber für weitere Forschungsprojekte zur Geschichte der FDP in den 1970er und 1980er Jahren.

I.

Ausgangspunkt der Unruhen in Polen in den Jahren 1956, 1968, 1970 und 1976 war stets die Unzufriedenheit weiter Bevölkerungsteile mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage des Landes. So war es auch im Juli 1980, als sich nach Bekanntgabe einer weiteren drastischen Erhöhung der Lebensmittelpreise, ausgehend von der Danziger Lenin-Werft, Proteste, Massenstreiks und Demonstrationen rasch über weite Teile des Landes ausbreiteten.[6] Mitte August bildete sich schließlich unter Führung Lech Wałęsas ein Überbetriebliches Streikkomitee, das der Regierung einen Katalog mit 21 Punkten vorlegte. An erster Stelle stand dabei die Forderung nach Zulassung freier Gewerkschaften, allgemeinem Streikrecht sowie voller Meinungsfreiheit in Wort und Schrift. Die ursprünglich sozialen Proteste erhielten damit eine spezifisch politische Dimension, forderte die Streikbewegung auf diese Weise doch das Macht- und Meinungsmonopol der regierenden Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) heraus.

Um eine gewaltsame Niederschlagung der Proteste und eine Eskalation der Lage zu vermeiden, begann die Regierung – vermittelt über die katholische Kirche – Gespräche mit Wałęsa und unterzeichnete am 31. August 1980 ein Kompromisspapier. In diesem berühmten „Danziger Abkommen" erklärte Edward Gierek, Erster Sekretär der PVAP, die Zulassung freier Gewerkschaften für rechtens und garantierte ein allgemeines Streikrecht, woraufhin sich im Dezember 1980 die „Unabhängige und sich selbst verwaltende Gewerkschaft Solidarność" gründete.[7] Wałęsa hatte im Gegenzug zugesagt, die Streiks in den Betrieben zu beenden und die Arbeit wieder aufzu-

5 Skizzenhafte Abrisse zur FDP in der Nachrüstungskontroverse finden sich bei Andreas Rödder: Bündnissolidarität und Rüstungskontrollpolitik. Die Regierung Kohl-Genscher, der NATO-Doppelbeschluss und die Innenseite der Außenpolitik. In: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive. München 2011, S. 123-136, und Jan Hansen: Parteien. In: Christoph Becker-Schaum/Philipp Gassert/Martin Klimke (Hrsg.): „Entrüstet Euch!" Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung. Paderborn u.a. 2012, S. 103-117.

6 Vgl. zum Folgenden die Beiträge von Andrezej Friszke und Krzysztof Ruchniewicz, in: Dieter Bingen/Krzysztof Ruchniewicz (Hrsg.): Länderbericht Polen. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Bonn 2009, und Włodzimierz Borodziej: Geschichte Polens im 20. Jahrhundert. München 2010, S. 340-382.

7 Vgl. u.a. Roman P. Smolorz: Die freie sich selbst verwaltende Gewerkschaft „Solidarność". In: Deutsche Studien 35 (1998), S. 225-248.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nehmen. Der historische Kompromiss von Danzig erwies sich allerdings als nur bedingt tragfähig. Nach wechselnden Phasen der Eskalation und Deeskalation spitzte sich die Lage Ende 1981 ein weiteres Mal zu. Am 13. Dezember beschloss General Wojciech Jaruzelski, der zugleich die Ämter des Premier- und Verteidigungsministers innehatte, die Verhängung des Ausnahmezustands, der erst 1983 wieder aufgehoben werden sollte.

Die Bundesregierung stand seit Ausbruch der Krise im Sommer 1980 vor einem veritablen Dilemma: Einerseits wurden die Liberalisierungs- und Demokratisierungsbestrebungen der polnischen Bevölkerung und die Gründung der Solidarność als Erfolg der sozial-liberalen Entspannungspolitik zweifelsohne begrüßt. Der Gedanke vom Prozesscharakter der Geschichte, der – vermittelt über den KSZE-Prozess – eine schrittweise Liberalisierung der osteuropäischen Gesellschaften nach sich ziehen würde, der in der Schlussakte verbriefte Einsatz für das Selbstbestimmungsrecht des Volkes, für Bürger- und Menschenrechte schienen sich hier vor den Augen der Welt Bahn zu brechen.[8] Dieser Erfolgsgeschichte der KSZE, die Genscher so vehement befürwortete, stand vor dem Hintergrund der weltpolitischen Gesamtlage andererseits die Sorge der Bundesregierung vor einer weiteren Verschlechterung der angespannten Ost-West-Beziehungen gegenüber, hatte sich mit der Entwicklung in Polen das Gravitationszentrum des „Zweiten Kalten Krieges" doch vom weit entfernten Afghanistan mitten ins Herz Europas verschoben.

Vornehmstes Ziel bildete für Genscher in seiner Funktion als Bundesaußenminister daher zunächst die Verhinderung einer gewaltsamen Eskalation. Ein Einmarsch sowjetischer Truppen, wie er nur wenige Monate zuvor in Afghanistan stattgefunden hatte, hätte der Entspannungspolitik vermutlich ein Ende bereitet. Gemeinsam mit den Partnern in Europäischer Gemeinschaft und NATO machte sich Genscher für ökonomische Hilfsleistungen an Polen und die finanzielle Entlastung der polnischen Regierung stark, um den drohenden wirtschaftlichen Kollaps und eine damit möglicherweise einhergehende Zuspitzung der Protestbewegung unter Kontrolle halten zu können. Dies verband er mit einer intensiven Gesprächsdiplomatie gegenüber Warschau, um durch den engen persönlichen Austausch auf Regierungsebene Vertrauen in die Zuverlässigkeit bundesdeutscher Politik zu generieren und mäßigend auf Warschau einzuwirken.

Bemerkenswert offen berichtete die polnische Führung in den Gesprächen mit Genscher über die desolate wirtschaftliche Lage und den Kreditbedarf des Landes – ein deutliches Alarmzeichen dafür, wie katastrophal es um die Ökonomie des Landes bestellt war, aber auch ein Hinweis auf das Geschick

8 Vgl. Protokoll der 2. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 17.12.1980. In: Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (BT ParlA), 9. Wahlperiode, Auswärtiger Ausschuss, S. 60f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Genschers, zur persönlichen Vertrauensbildung beizutragen.[9] So diskutierte er mit dem polnischen Außenministerium offen über die Wahrscheinlichkeit eines sowjetischen Einmarsches, den beide als existenzielle Bedrohung wahrnahmen, wenngleich die Zugehörigkeit Polens zum Warschauer Pakt von beiden Seiten zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt wurde. In nahezu freundschaftlicher Atmosphäre erinnerten Genscher und sein polnischer Amtskollege Józef Czyrek an die schrecklichen Erfahrungen beider Völker im Zweiten Weltkrieg und die daraus resultierende Verantwortung beider Staaten für den Frieden in Europa. Statt sich in eine historische Täter-Opfer-Diskussion zu verwickeln, betonten sie das gemeinsame deutsch-polnische Interesse an einer gewaltlosen Deeskalation der Lage.[10] Dem Auswärtigen Ausschuss berichtete Genscher am 1. April 1981 von einem dieser Gespräche:

> „Die Art, wie man die wirtschaftlichen Anliegen vorgetragen hat, war mit sehr viel Würde verbunden. Trotzdem habe ich mich gefragt, ob es einem Polen nicht sehr schwerfallen muss, gerade einem deutschen Außenminister das so sagen zu müssen. […] Ich bin der Überzeugung, dass unsere Haltung in diesen für Polen sehr schwierigen Monaten nicht nur der Stabilisierung der Lage dient, sondern darüber hinaus vielleicht sozusagen den Schlussstein unter das setzt, was wir uns alle vorgenommen haben, nämlich die Versöhnung zwischen Deutschen und Polen. […] Sie wissen, ich bin ein sehr realistischer und nüchterner Mensch. Aber wenn ich Ihnen sage, dass ich nie so innerlich angerührt von einer Reise zurückgekommen bin, dann nehmen Sie mir das bitte ab, dass ich heute noch gefühlsmäßig tief berührt bin von der Art, wie man mir dort gegenübergetreten ist.“[11]

Bezeichnend für das entspannungspolitische Verständnis Genschers ist die Tatsache, dass seine Kommunikationsbemühungen bei einer Zuspitzung der Lage nicht abnahmen, sondern exponentiell anstiegen. Und so setzte der Bundesaußenminister seine charakteristische Kommunikationsstrategie auch nach der Verhängung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981 unvermindert fort. An den neuen stellvertretenden polnischen Ministerpräsidenten Mieczyslaw Rakowski, der bereits zweieinhalb Wochen später im Auswärtigen Amt zu Besuch war, appellierte er, den Ausnahmezustand schnellstmöglich aufzuheben, die Gefangenen und Internierten freizulassen und den nationalen Dialog mit Solidarność und der Kirche wiederaufzunehmen – Forde-

9 Vgl. dazu und zum Folgenden Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 2), S. 228-234.

10 Vgl. u. a. Aufzeichnung des Ref. 214 des Auswärtigen Amts vom 03.06.1980, Betr.: Gespräch des polnischen Botschafters Chylinski mit dem Bundesminister am 03.06.1980. In: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin (PA-AA), B 43, Ref. 221 (ZA), Bd. 116936.

11 Protokoll der 7. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 01.04.1981. In: BT ParlA, 9. Wahlperiode, Auswärtiger Ausschuss, S. 25 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rungen, die zur Richtschnur der westeuropäischen und transatlantischen Polenpolitik wurden.[12] Das Fenster deutsch-polnischer Versöhnungspolitik unter entspannungspolitischen Vorzeichen sollte sich erst vorübergehend schließen, als mit dem Einzug Helmut Kohls ins Kanzleramt 1982 in Warschau alte Bedrohungsängste ihre Renaissance erlebten.

Der Kurs Genschers stieß allerdings von verschiedenen Seiten auf erhebliche Kritik. Zum einen rückten die Unionsparteien in der Öffentlichkeit die Frage in den Vordergrund, ob es moralisch vertretbar sei, dass die Bundesregierung ein bankrottes Regime durch Wirtschaftshilfe und Kreditabkommen an der Macht hielt, während eine direkte finanzielle Unterstützung der Solidarność unterblieb. Dieser Vorwurf der Kollaboration war für Genscher wie auch für Bundeskanzler Schmidt angesichts ihres nachdrücklichen Einsatzes für wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen an Polen schwer zu entkräften.[13] Zum anderen war die Position Genschers auch innerhalb der FDP nicht gänzlich unumstritten. So hatte der stellvertretende Vorsitzende des außenpolitischen Arbeitskreises der FDP-Fraktion, Guido Brunner, bereits in einer Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 17. Dezember 1980 relativ skeptisch eingewandt, die von Genscher eingeschlagene Strategie der Zurückhaltung setze implizit voraus, dass die dauerhafte Duldung einer politischen Opposition durch Warschau und Moskau vorstellbar sei. Aber „wird das möglich sein, ist ein solcher Grad des Wandels innerhalb eines solchen Systems denkbar?“[14] Diese grundsätzliche Frage nach der Reformierbarkeit eines sozialistischen Systems ließ Genscher weitestgehend unbeantwortet, stimmte aber generell zu, dass der derzeitige Reformprozess in seiner Nachhaltigkeit nicht mit den Unruhen von 1953, 1956 und 1968 vergleichbar sei. „Das ist dieses Mal ein übergreifender Prozess, auch wenn das zunehmend zunächst [sic!] überhaupt nicht in dieser Form deutlich wird. In der Tat liegt da ein Unsicherheitsfaktor.“[15] Im Vordergrund stand für den Bundesaußenminister, das Demokratisierungspotenzial Polens unter Beibehaltung seiner sozialistischen Gesellschaftsform auszuloten und den bundesdeutschen Handlungsspielraum zur Beeinflussung dieser Entwicklung zu eruieren. Gewaltfrei konnte letztere seiner Meinung nach nicht durch eine Revolution von unten, sondern nur durch einen Reformprozess von oben stattfinden, wie er in einem Artikel in der Zeitschrift „Außenpolitik“ 1982 erneut hervorhob:

12 Vgl. Aufzeichnung des Ref. 105 des Auswärtigen Amts vom 30.12.1981, Betr.: Vieraugengespräch des Bundesministers mit dem stv. Ministerpräsidenten der VR Polen, Rakowski, am 30.12.1981. In: PA-AA, B 41, Ref. 213 (ZA), Bd. 133222.

13 Vgl. Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 2), S. 266 f.

14 Protokoll der 2. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 17.12.1980. In: BT ParlA, 9. Wahlperiode, Auswärtiger Ausschuss, S. 26.

15 Ebd., S. 51.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„Von ihrem Ideal der Freiheit her und vom Ziel der Friedenssicherung in Europa her gesehen, können und dürfen die westlichen Demokratien zu der Unterdrückung der Freiheit in Mittel- und Osteuropa nicht schweigen, sie müssen auch hier Verwirklichung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts fordern. Aber sie müssen auf einen *evolutionären* Wandel des sowjetischen Herrschaftssystems hinwirken."[16]

Wie gefährlich dieser Balanceakt eingeschätzt wurde, zeigt die Äußerung des ostpolitischen Experten der FDP im Planungsstab des Auswärtigen Amts, Wolfgang Schollwer, in einer Sitzung des außenpolitischen Bundesfachausschusses im April 1981. Die wachsende politische Instabilität des sowjetischen Herrschaftsgebiets und die Erosionserscheinungen an seinen „Rändern" stellten seiner Meinung nach eine ernstzunehmende Gefahr für den Frieden dar. „Der Niedergang eines Imperiums vollzieht sich nicht ohne tiefe Erschütterungen in der gesamten Weltpolitik."[17] Zugespitzt formuliert, betrachtete Schollwer zu diesem Zeitpunkt – für Liberale durchaus nicht zwangsläufig – einen möglichen Kollaps des Kommunismus also nicht in erster Linie als Sieg von Freiheit und Demokratie westlicher Prägung, sondern als Gefahr für die Sicherheit Westeuropas und den Frieden in der Welt.[18] Dem lag ein „negativer" Friedensbegriff (Johan Galtung) zugrunde, der Frieden in erster Linie als Abwesenheit unmittelbarer (militärischer) Gewalt betrachtete, Aspekte struktureller Gewalt hingegen vernachlässigte.[19]

Jenseits dieses Meinungsaustausches im FDP-Bundesfachausschuss, der eher interessierten Rückfragen als einer kontroversen Diskussion glich, ist eine tiefergehende Auseinandersetzung über die angemessene Haltung der FDP zur Strategie der Bundesregierung in der Polen-Krise auch in den Protokollen der Bundestagsfraktion nicht dokumentiert. Dies kann als Beleg für das gute Zusammenspiel zwischen dem Parteivorsitzenden und Fraktionschef Wolfgang Mischnick gewertet werden, der Genscher den Rücken frei hielt und eine wichtige Stabilisierungsfunktion im „System Genscher" einnahm.[20] Gleichzeitig spiegelt sich darin die Dominanz des friedenspoliti-

16 Hans-Dietrich Genscher: Eine westliche Gesamtstrategie für Frieden, Freiheit, Fortschritt. In: Außenpolitik 33 (1982), S. 315-336, hier S. 330. Hervorhebung im Original.

17 Ergebnisprotokoll der 6. Tagung des Bundesfachausschusses für Außen-, Deutschland- und Europapolitik (BFA 1) der FDP vom 08.04.1981, Anhang IV: Referat von Wolfgang Schollwer: „Zustand und Zukunft der Ost-West-Beziehungen und die Möglichkeiten zur Weiterführung der Entspannungspolitik", S. 7. In: ADL, A44-35.

18 Vgl. dazu auch Ergebnisprotokoll der 2. Tagung des F.D.P.-BFA 1 am 29./30.01.1982 in der THA Gummersbach, Anhang II: Perspektiven der Friedens- und Entspannungspolitik in Europa für Europa, Referat von Wolfgang Schollwer. In: ADL, A44-37.

19 Vgl. zu den Debatten der Friedensforschung u.a. Karlheinz Koppe: Zur Geschichte der Friedens- und Konfliktforschung im 20. Jahrhundert. In: Peter Imbusch/Ralf Zoll (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. 5. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 17-66 und Elke Seefried: Zukünfte. Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung. Berlin/Boston 2015, S. 324-348.

20 Vgl. Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 2), S. 49-51.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schen Diskurses in der FDP, der sich auch auf dem Bundesparteitag in Köln 1981 niederschlug. Das dort verabschiedete Leitpapier „Politik für Frieden und Sicherheit" formulierte: „Es ist unbestreitbar: Angst geht um unter den Menschen, Angst um den Frieden, Angst um Polen, das im Herzen Europas liegt."[21] Die Mitglieder der FDP plädierten daher für die Fortsetzung des Ost-West-Dialogs und des KSZE-Prozesses und sprachen den Experten im Auswärtigen Amt und ihrem Außenminister angesichts der angespannten weltpolitischen Gesamtlage hier offensichtlich die größte Analyse- und Problemlösungskompetenz zu. In der Polen-Krise folgte die Partei somit der von Genscher vorgegebenen Linie nahezu vorbehaltlos.

II.

Unabhängig von den Entwicklungen in Polen begleiteten sicherheitspolitische Kontroversen die FDP bereits seit 1977, als mit den Debatten um die Neutronenwaffe deutliche Spannungen innerhalb der Partei zutage traten, die in der Auseinandersetzung um den NATO-Doppelbeschluss ihre Fortsetzung fanden.[22] Im Folgenden soll es – dem Zuschnitt dieses Beitrags entsprechend – nicht um die militärtechnischen Details der Kontroversen um die Aufrüstung der sowjetischen atomaren Mittelstreckenarsenale und die westliche Nachrüstung gehen. Vielmehr wird die innerparteiliche Willensbildung der FDP in dieser außen- und sicherheitspolitischen Kardinalfrage analysiert, die ihr Selbstverständnis als Friedenspartei und Vorreiterin der Entspannungspolitik zur Diskussion stellte.

So hatte der außenpolitische Bundesfachausschuss der FDP unter Leitung William Borms im Oktober 1977 dafür plädiert, die Entscheidung über eine Einführung der Neutronenwaffe aufzuschieben.[23] Einen Monat später sprachen sich die Deutschen Jungdemokraten, die Nachwuchsorganisation der FDP, auf dem Kieler Parteitag gegen die Produktion und Stationierung der Neutronenwaffe aus, da dies „einen neuen Anreiz des atomaren Wettrüstens und eine Gefährdung der bisherigen und gegenwärtigen Abrüstungsverhandlungen"[24] bedeute. Zwar wurde dieser Antrag erwartungsgemäß abgelehnt,

21 Politik für Frieden und Sicherheit. In: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der FDP 1980-1990. Baden-Baden 1990, S. 89-96, hier S. 91.

22 Vgl. u.a. Tim Geiger: Die Regierung Schmidt-Genscher und der NATO-Doppelbeschluss. In: Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5), S. 95-122.

23 Vgl. Ergebnisprotokoll der dritten Tagung des BFA 1 am 7./8.10.1977 in Bonn-Bad Godesberg. In: ADL, A44-32.

24 28. Ordentlicher Bundesparteitag der F.D.P. in Kiel vom 6.-8.11.1977, Antrag Nr. 40, Betr.: Neutronenwaffen, Antragsteller: Bundesvorstand der DJD. In: ADL, Bestand FDP 4070.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

widersprach er doch fundamental der Haltung der FDP-Bundespartei.[25] Doch sprach sich insbesondere William Borm, der erst nach seinem Tod als langjähriger Informeller Mitarbeiter der DDR-Staatssicherheit enttarnt wurde,[26] weiterhin beharrlich gegen die Einführung der Neutronenwaffe und später gegen die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses aus und ermutigte auch die Jungdemokraten dazu, weiter gegen den sicherheitspolitischen Kurs Genschers aufzubegehren. Eine Sondertagung des außenpolitischen Bundesfachausschusses am 26. April 1981 sorgte schließlich für Schlagzeilen. Erneut stellten die Jungdemokraten einen Antrag gegen die westliche Nachrüstung, der abgelehnt wurde. Allerdings verlief die ganze Diskussion derart kontrovers, dass Genscher nur durch seine offene Rücktrittsdrohung die Partei auf Linie bringen konnte.[27] Nach dem Koalitionswechsel 1982 zog man schließlich Konsequenzen: Die Partei trennte sich von den Jungdemokraten, an ihre Stelle traten die Jungen Liberalen (JuLis).[28]

Die innerparteiliche Kritik an der Nachrüstungspolitik und an Genscher selbst verebbte dadurch allerdings nicht, im Gegenteil. Je länger sich die Rüstungskontrollverhandlungen hinzogen und je unwahrscheinlicher ein erfolgreicher Abschluss zu werden schien, umso heftiger stritt die Partei um den richtigen Kurs. Die Debatten, das zeigen die Quellen sehr deutlich, enthielten dabei verschiedene Diskursebenen. Zunächst ging es um die inhaltliche Dimension, also um militärstrategische Details und die grundlegende Frage, ob eine tatsächliche Implementierung des NATO-Doppelbeschlusses aus bündnispolitischen Gründen zwingend erforderlich sei oder ob damit nicht vielmehr das Erfolgsprojekt der sozial-liberalen Koalition, die Entspannungspolitik, endgültig beendet sein würde.

Auf dieser inhaltlichen Ebene argumentierte vor allem Genscher. Und so wiederholte er in der Fraktionssitzung vom 20. November 1983, also unmittelbar vor der Bundestagsabstimmung über die Stationierung der Mittelstreckenwaffen, noch einmal seine Position: „Die F.D.P. müsse nichts zurücknehmen, was sie entwickelt habe. Eine solche friedenspolitische Positiv-Bilanz wie die F.D.P. habe keine andere Partei in der Bundesrepublik Deutsch-

25 Vgl. Schreiben des Vorsitzenden des BFA 2, Jürgen Möllemann, an Bundesaußenminister Genscher vom 21.10.1977. In: PA-AA, B 1, MB (ZA), Bd. 178771.

26 Vgl. dazu Hubertus Knabe: Die unterwanderte Republik. Stasi im Westen. Berlin 1999, S. 67-70.

27 Vgl. Ergebnisprotokoll der Ersten außerordentlichen Tagung des F.D.P.-Bundesfachausschusses für Außen-, Deutschland- und Europapolitik (BFA 1) am 26.04.1981. In: ADL, A44-35. Vgl. dazu außerdem Joachim Scholtyseck: Die FDP in der Wende. In: Historisch-Politische Mitteilungen 19 (2012), S. 197-220, hier S. 201.

28 Vgl. Daniela Gniss: Freie Demokratische Partei. Mitgliedschaft und Sozialstruktur. In: Marie-Luise Recker/Klaus Tenfelde (Hrsg.): Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: FDP sowie kleinere bürgerliche und rechte Parteien. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1945-1990. Düsseldorf 2005, S. 37-89, hier S. 54 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

land oder in Europa aufzuweisen. Die F.D.P. stimmt nicht aus Bündnissolidarität für den Doppelbeschluss, sondern weil dieser eine durchgehend von Anfang an richtige Entscheidung zur Friedenssicherung sei."[29] Er hielt konsequent an seiner Überzeugung fest, einerseits den Stationierungsbeschluss umzusetzen und andererseits die Gespräche mit Moskau, etwa im Rahmen des KSZE-Prozesses aufrechtzuerhalten – eine Haltung, die er in den vergangenen Jahren unzählige Male in diplomatischen Verhandlungen, vor dem Parlament und in den Medien vertreten hatte und die bei dem ein oder anderen Zeitgenossen den Eindruck einer kommunikativen Dauerschleife erzeugen mochte.

Den wachsenden Unmut innerhalb der FDP, der sich bereits in der Fraktionssitzung vom 25. Mai 1981 abgezeichnet hatte, ignorierte Genscher dabei geflissentlich. Damals hatte sich Mischnick im Vorfeld des bevorstehenden Bundesparteitags in Köln moderierend für einen toleranten Umgang auch mit denjenigen Parteimitgliedern ausgesprochen, die aus Sorge um den Frieden Vorbehalte gegen den Doppelbeschluss äußerten. Sie hätten eine faire, sachliche Auseinandersetzung verdient und dürften nicht einfach als „kommunistische Helfer abgestempelt werden".[30] Genscher erklärte dazu lapidar und auffallend kompromisslos, er werde sich in seiner Parteitagsrede mit diesem Punkt nicht befassen. Für ihn sei umgekehrt auch der Vorwurf schmerzlich, diejenigen, die für den Doppelbeschluss eintreten, wollten in Wirklichkeit nicht verhandeln, sondern nur rüsten.[31] Die Forderung an die Partei, seiner Haltung solidarisch zu folgen, untermauerte er mit dem Argument, derzeit hänge „die Regierungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung von der Geschlossenheit der F.D.P. ab."[32]

Dieser machtpolitische Trumpf stach zwar letztlich und brachte die Partei sicherheitspolitisch auf Linie, längst aber war diese Kontroverse zu einer Selbstverständigungsdebatte der FDP um die Kultur innerparteilicher Willensbildung geworden – lange vor dem Bruch der sozial-liberalen Koalition. Das Fehlen einer solchen innerparteilichen Kommunikationskultur bemängelten allerdings nicht durch Zufall vor allem Parteimitglieder des linksliberalen Flügels, die nach der „Wende" von 1982 der FDP den Rücken kehrten bzw. an Einfluss innerhalb der Partei verloren – beispielsweise William Borm, Günter Verheugen, Hildegard Hamm-Brücher oder Peter Menke-Glückert. Letzterer hatte bereits seit Ende der 1960er Jahre die Friedensfor-

29 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion vom 20.11.1983. In: ADL, A41-78, Bl. 23.
30 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion vom 25.05.1981. In: ADL, A41-67, Bl. 51.
31 Ebd.
32 Ebd., Bl. 52.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schung in der Bundesrepublik und international mit aufgebaut[33] und machte sich nun öffentlich, verbunden mit einem deutlichen Seitenhieb auf Genscher, für eine lebendige Diskussion innerhalb der Partei stark, die nicht zu einer reinen „Minister-Partei und Teil des Bonner politischen Aquariums" verkommen dürfe.[34] In der parteinahen Zeitschrift *liberal* mahnte er: „Gebraucht wird eine F.D.P. alternativ. – Also gerade nicht eine F.D.P. als immerfort umtriebige, gutgeölte Funktionärstruppe, die abgeschliffene staatsmännische Weisheiten von sich gibt. Das können SPD und CDU allemal besser."[35] Stattdessen müsse die FDP für klassisch-liberale Grundwerte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, vernunftorientierte Kommunikation und Toleranz gegenüber Andersdenkenden eintreten.[36] Der wiederholt geäußerte Vorwurf, abweichende Meinungen würden in der von Genscher geführten FDP nicht geduldet, wurde besonders harsch von William Borm formuliert: Unliebsame Beschlüsse des Bundesfachausschusses würden, „wo möglich, totgeschwiegen. Überhaupt: wo Freie Demokraten das Denken noch nicht lassen konnten, wurden deren Diskussionsbeiträge in der Regel zwar in der außerparteilichen Öffentlichkeit aufgenommen und kritisch geprüft, ihre Diskussion in der eigenen Partei war und ist weder erwünscht, noch gar wird sie gefördert. Geistige Auseinandersetzung in einer liberalen Partei wurde dem Parteivorsitzenden und Außenminister lästig."[37]

Auch wenn diese Form der Kritik am Führungsstil des Bundesvorsitzenden nicht immer in derart drastischen Worten zum Ausdruck gebracht wurde, so war doch unverkennbar, dass die Unzufriedenheit mit Genscher in der Partei wuchs. Wie sehr es sich dabei auch um eine zunehmende Diskursverschiebung von der sachpolitischen Ebene auf einen liberalen und demokratischen Selbstverständigungsprozess handelte, zeigte sich in besonderem Maße in der Auseinandersetzung der FDP mit der Friedensbewegung.

III.

Als mit den Kontroversen um die Nachrüstung, die eine bis dahin ungekannte innenpolitische Polarisierung nach sich zogen, Friedensbewegungen in der

33 Vgl. Seefried: Zukünfte (wie Anm. 19), S. 456 ff. sowie den in Vorbereitung befindlichen Beitrag von Elke Seefried: Frieden planen. Peter Menke-Glückert und die Entstehung der Friedensforschung in der Bundesrepublik Deutschland.

34 Peter Menke-Glückert: F.D.P. alternativ? In: liberal 24 (1982), S. 321-324, hier S. 322.

35 Ebd.

36 Vgl. auch Peter Menke-Glückert: Wie lebendig ist der Liberalismus? In: liberal 25 (1983), S. 243-249, bes. S. 248.

37 William Borm: Nur Taten zählen. Die Zukunft der Liberalen. In: Helga Schuchardt/Günter Verheugen (Hrsg.): Das liberale Gewissen. Reinbeck b. Hamburg 1982, S. 143-164, hier S. 152 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Bundesrepublik und anderen westlichen Staaten an Bedeutung gewannen,[38] stellte sich je länger umso nachdrücklicher auch für die Freien Demokraten die Frage, wie mit den politischen Forderungen und Formen außerparlamentarischer Opposition umgegangen werden sollte. Innerhalb der FDP standen sich diesbezüglich im Wesentlichen zwei Pole gegenüber: Auf der einen Seite diejenigen, die für einen konstruktiven und offenen Meinungsaustausch mit der Friedensbewegung eintraten. Auf der anderen Seite jene, die in der Protestbewegung Gefahren für die Umsetzung des als sicherheitspolitisch notwendig erachteten NATO-Doppelbeschlusses zu erkennen glaubten und kommunistische Unterwanderung befürchteten. In der Tat hat die Forschung inzwischen die Heterogenität der Friedensbewegung sowie ihre Unterstützung durch die staatssozialistischen Länder des Ostblocks belegt, deren konkreter Einfluss auf die westlichen Gruppen indes umstritten bleibt.[39] Die hier interessierende Frage zielt jedoch auf einen anderen Aspekt, nämlich das Demokratieverständnis der FDP und ihrer Mitglieder, das in ihrer Bewertung der Friedensbewegung und der Partei der GRÜNEN sichtbar wurde.

Bestes Beispiel für die Zerstrittenheit der FDP in dieser Frage war die Friedensdemonstration im Bonner Hofgarten am 10. Oktober 1981. Am Vortag fand eine Bundestagsdebatte über einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion statt, die Veranstaltung als „gegen die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik“[40] gerichtet zu verurteilen. Auch Bundeskanzler Schmidt sprach sich klar gegen die Demonstration aus, zumal es im Vorfeld bereits heftige Auseinandersetzungen innerhalb der SPD gegeben hatte, da prominente Parteimitglieder wie Erhard Eppler bei der Kundgebung als Redner auftreten wollten.[41] Wolfgang Mischnick erklärte in gewohnt gemäßigtem Tonfall, er habe nicht die Absicht, alle Demonstranten „in einen Topf zu werfen“,[42] auch wenn jedermann wisse, dass dort auch „einige tausend Kommunisten, Extremisten und Chaoten ihr Spiel treiben werden, vielleicht sogar ein böses, womöglich gewalttätiges Spiel.“[43] Zwar halte er die Kundgebung insofern für überflüssig, als alle Bundestagsabgeordneten und die gesamte deutsche Be-

38 Vgl. Gassert u. a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5) und Becker-Schaum u. a. (Hrsg.): „Entrüstet Euch!“ (wie Anm. 5).

39 Vgl. u. a. Michael Ploetz/Hans-Peter Müller: Ferngelenkte Friedensbewegung? DDR und UdSSR im Kampf gegen den NATO-Doppelbeschluss. Münster 2004 und Helge Heidemeyer: NATO-Doppelbeschluss, westdeutsche Friedensbewegung und der Einfluss der DDR. In: Gassert u. a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5), S. 247-267.

40 Friedrich Zimmermann (CDU/CSU). In: Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 9/57 vom 09.10.1981, S. 3312 B.

41 Vgl. Friedhelm Boll/Jan Hansen: Doppelbeschluss und Nachrüstung als innerparteiliches Problem der SPD. In: Gassert u. a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5), S. 203-228, bes. S. 216 f.

42 Wolfgang Mischnick (FDP). In: Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 9/57 vom 09.10.1981, S. 3322 C.

43 Ebd., S. 3323 B.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

völkerung Frieden wollten, nicht nur diejenigen, die dafür auf die Straße gingen. Gleichwohl weigere er sich, all jene mit einem „Bannfluch" zu belegen, die glaubten, einen anderen Weg zur Friedenssicherung gehen zu müssen. Denn „gerade weil wir selbst von der Richtigkeit unserer Politik überzeugt sind, haben wir es doch gar nicht nötig, Andersdenkende wie Feinde zu behandeln."[44]

Auch Menke-Glückert warnte davor, die Friedensbewegung zu dämonisieren und rief die Partei stattdessen dazu auf, die eigene Scheu abzulegen und das Gespräch mit den Menschen auf der Straße zu suchen. „Die Demonstranten am 10. Oktober 1981 in Bonn haben für Verfassungsziele demonstriert. Sie standen nicht außerhalb des Staates und seines im Grundgesetz niedergelegten Pflichtenkreises, sondern in seinem Zentrum. […] Bonn war am 10. Oktober 1981 halb Festival und Happening, halb Festung. Die verstreuten kommunistischen fellow-travelers in der Friedensbewegung gingen in der sehr heiteren und solidarischen Grundstimmung der Zweihundertfünfzigtausend unter."[45] Die Demonstrationen für den Frieden, so Menke-Glückert weiter, erinnerten ebenfalls an die „Chance, die die Friedensidee trotz aller Rückschläge in der Welt immer noch hat. Hier sind die Liberalen gefordert!"[46]

Dieser Linie folgte auch Günter Verheugen:

> „Wenn über das Verhältnis zwischen Parteien und Friedensbewegung nachgedacht wird, dann fällt früher oder später das Wort Dialog. Dialogbereitschaft zu erklären gehört inzwischen zum Standard-Repertoire jedes Politikers angesichts der Forderungen und Verhaltensweisen, die seinen Horizont überschreiten. Der inflationäre Gebrauch dieses Wortes wird bald dazu führen, dass die Angesprochenen hinter diesem Dialogangebot nur noch einen PR-trächtigen Trick vermuten können. Wer Dialog anbietet, sollte sich zuvor vergewissern, ob er selbst und seine Politik für dialogfähig gehalten wird. Das ist ganz und gar nicht selbstverständlich, wenn auch sogenannte Spitzenpolitiker sich kaum vorstellen können, dass es Menschen gibt, die keinen Wert darauf legen, mit ihnen zu reden. Zur Dialogbereitschaft gehört, dass beide Partner bereit sind, etwas voneinander anzunehmen. […] Auch so wird der Dialog nicht gelingen, wenn man dem Partner zunächst bescheinigt, er habe das alles nicht richtig verstanden, was zur Diskussion steht."[47]

Diese Kritik richtete sich ganz klar gegen Genscher, der sich selbst ja stets als wandelnder Kommunikator inszenierte, allerdings – und das ist ein ent-

44 Ebd.
45 Peter Menke-Glückert: Frieden als Verfassungsauftrag. In: liberal 23 (1981), S. 814-822, hier S. 816.
46 Ebd., S. 822.
47 Günter Verheugen: Kontinuität allein genügt nicht. Gedanken zur Außen- und Sicherheitspolitik. In: Schuchardt/ders. (Hrsg.): Das liberale Gewissen (wie Anm. 37), S. 118-134, hier S. 129 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

scheidender Punkt – als Kommunikator auf weltpolitischer Bühne, nicht aber innerhalb der eigenen Partei oder gar gegenüber dem erbosten Bürger auf der Straße. Hier vertrat Genscher, wie Verheugen zu Recht angemahnt hatte, die Auffassung, man müsse dem Wähler die eigene, als richtig begriffene Politik nur so lange erklären, bis er sie verstanden habe.[48] So ausgeprägt sein Geschick auf diplomatischer Ebene war, unabhängig von ideologischen Disparitäten durch Gespräche auf Augenhöhe auch mit Regierungsvertretern diktatorischer Regime eine Annäherung in der Sache zu erzielen, so wenig Interesse hatte Genscher an einem echten sicherheitspolitischen Austausch mit Vertretern der außerparlamentarischen Protestbewegung. Eine Zusammenarbeit mit der Friedensbewegung – was auch immer man darunter im Detail verstehen mochte – kam für Genscher nicht in Frage, wie auch Martin Bangemann gegenüber dem *Spiegel* am 1. November 1982 erklärte: „Genschers Politik ist Friedenspolitik, da brauchen wir uns nicht vor der Friedensbewegung verbeugen.“[49] Angesichts der Ankündigung von Eppler und Borm, bei der Bonner Kundgebung als Redner aufzutreten, habe Genscher, so ein nicht namentlich genannter Teilnehmer des FDP-Präsidiums gegenüber dem *Spiegel*, die beiden erbost zu „geistigen Vätern der Krawalle“ erhoben.[50] Darin spiegelt sich erneut ein klassisches Verständnis von Frieden, das demjenigen von Vertretern der kritischen Friedensforschung wie Peter Menke-Glückert distanziert gegenüber stand, die in der Verbindung von gesellschaftlicher Protestkultur und Friedensbewegung ein „aktivistisches Momentum“ erkannten, „das sich auf die Gestaltung der Zukunft – hin zum Frieden – richtete“.[51]

Gegen den als Bevormundung empfundenen politischen Gestaltungsanspruch der etablierten Parteien richtete sich auch die Kritik der grünen und alternativen Bewegung.[52] Negativmetaphern von der „Staatsmaschine“ sowie den Parteien und Verwaltungen als seelenlose[n] „Apparate[n]“ wurden zu gängigen Topoi.[53] Angesichts existenzieller Herausforderungen für die Menschheit wie Friedenssicherung, Abrüstung und Umweltschutz im nuklearen Zeitalter schienen die Instrumente der repräsentativen Demokratie nicht mehr auszureichen, war eine Entscheidung in Überlebensfragen durch die Parlamente nicht mehr gerechtfertigt. Stattdessen forderten die GRÜNEN die Begrenzung von staatlicher Macht und Parteienherrschaft zugunsten basisdemokratischer Elemente.

48 Vgl. dazu auch Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion vom 20.11.1983. In: ADL, A41-78.
49 FDP. Offene Gräben. In: Der Spiegel Nr. 44 vom 01.11.1982, S. 25-29, hier S. 29.
50 „Das wird die Landschaft erleuchten“. In: Der Spiegel Nr. 39 vom 21.09.1981, S. 20.
51 Seefried: Zukünfte (wie Anm. 19), S. 129.
52 Vgl. zum Folgenden Silke Mende: „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“. Eine Geschichte der Gründungsgrünen. München 2011, S. 352-362.
53 Vgl. ebd., S. 360.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Umgekehrt erkannten weite Teile der FDP in der Friedensbewegung nicht in erster Linie einen Ausdruck lebendiger Zivilgesellschaft, sondern eine Gefahr für das Funktionieren der demokratischen Rechtsordnung, wie das Protokoll der Fraktionssitzung vom 20. November 1983 eindrücklich belegt. Nach längerer Diskussion hielt das Protokoll resümierend fest: In außerparlamentarischen Aktionen und Initiativen der Friedensbewegung wie Mahnwachen, Telefon- und Briefaktionen seien Merkmale „psychologischen Terrors" mit „dramaturgische[n] Elementen" erkennbar, die „an das Vorgehen der Nationalsozialisten erinnerten".[54] Statt sich von neutralistischen Tendenzen und „nationale[n] Träume[n] […] verführen [zu] lassen"[55], müsse es das Ziel der Auseinandersetzung sein, die – in der Eigenwahrnehmung – sachlich richtige Politik der Bundesregierung hinreichend zu erklären.[56] Schließlich habe die FDP, so Genscher, als einzige Partei der Bundesrepublik von Beginn an die auch im Doppelbeschluss zum Ausdruck kommende Gleichgewichtigkeit von Entspannungspolitik und Verteidigungsfähigkeit vertreten. CDU und CSU, die erstere anfangs abgelehnt hatten, seien erst von der FDP „dorthin geführt" worden,[57] die SPD wiederum habe die Linie der Verteidigungspolitik verlassen und „sei auf dem Weg zurück nach Weimar".[58] Basisdemokratische Vorschläge der GRÜNEN, eine konsultative Volksbefragung zum NATO-Doppelbeschluss durchzuführen, lehnte die FDP-Spitze selbstredend ab. Denn, so der rheinland-pfälzische Abgeordnete Helmut Schäfer in der Bundestagsdebatte vom 22. November 1983: „Wir sind eine repräsentative Demokratie. Wir machen nicht Volksabstimmungen gerade nach Wunsch und Willen der verschiedensten Leute."[59]

Aus dieser top-down Perspektive, der ein repräsentatives Politikverständnis zugrunde lag, war die FDP zuallererst eine staatstragende Regierungspartei, nicht Ansprechpartner einer diffusen außerparlamentarischen Opposition, sondern Garant einer außenpolitisch handlungsfähigen Regierung. Der Verweis auf den Nationalsozialismus und die Weimarer Republik als Negativfolie zum Narrativ einer demokratischen Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik war allerdings kein Spezifikum der FDP. So hatte beispielsweise CDU-Generalsekretär Heiner Geißler dem Grünen-Politiker Joschka Fischer im Juni 1983 vorgeworfen, einen gesinnungsethischen Pazifismus zu vertre-

54 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion vom 20.11.1983. In: ADL, A41-78, Bl. 24VS.
55 Ebd., Bl. 23RS.
56 Vgl. dazu auch Andreas Rödder: Bündnissolidarität und Rüstungskontrollpolitik. Die Regierung Kohl-Genscher, der NATO-Doppelbeschluss und die Innenseite der Außenpolitik. In: Gassert u. a. (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5), S. 123-136, hier S. 134.
57 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion vom 20.11.1983. In: ADL, A41-78, Bl. 21RS.
58 Ebd., Bl. 23VS.
59 Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 10/36 vom 22.11.1983, S. 2486 C.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ten, der demjenigen der 1930er Jahre gleiche und „Auschwitz erst möglich gemacht“ habe.[60] Diese Replik auf ein Spiegel-Interview Fischers wenige Tage zuvor, in dem letzterer es als „moralisch erschreckend“ bezeichnet hatte, dass „in der Systemlogik der Moderne auch nach Auschwitz noch nicht tabu ist, weiter Massenvernichtungswaffen vorzubereiten“,[61] steht exemplarisch für die Omnipräsenz des Schlagworts vom „nuklearen Holocaust“.[62] Die damit einhergehenden Vergleiche mit der Shoah zeigen, dass es sich bei der Nachrüstungskontroverse nicht nur um eine sicherheitspolitische Debatte, sondern auch um einen Selbstverständigungsdiskurs über die politische und demokratische Kultur der Bundesrepublik handelte.[63] Dieser war eingebettet in eine seit Mitte der 1970er Jahre unter dem Begriff der „Unregierbarkeit“ geführten Debatte in Politikwissenschaft und politischer Publizistik über die Funktionsfähigkeit und Legitimationskrisen liberal-demokratischer Systeme.[64]

Trotz der überwiegend kritischen Haltung der FDP gegenüber der Friedensbewegung zeigt ein Blick in deren auf dem Freiburger Bundesparteitag Ende Januar 1983 verabschiedete Wahlaussage zur Bundestagswahl, dass in der Partei durchaus die Erkenntnis gewachsen war, dass die Friedensbewegung nicht länger ignoriert werden könne. Und so heißt es dort: „Weil Liberale jedes ernsthafte Engagement für den Frieden unterstützen, treten wir – auch wenn es unterschiedliche Ziele und Bewertungen in Einzelfragen gibt – für die Zusammenarbeit mit der Friedensbewegung ein. Die aktive Arbeit für den Frieden darf nicht diffamiert werden. Wir treten für eine offene und öffentliche Diskussion über alle Fragen unserer Sicherheit und unserer Verteidigung ein.“[65] Diese Positionierung war jedoch vor allem machtpolitischen Erwägungen geschuldet, schließlich stand die seit ihrer koalitionspolitischen Wende im Herbst 1982 beträchtlich dezimierte FDP vor ernsthaften Exis-

60 Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 10/13 vom 15.06.1983, S. 755 D.

61 „Wir sind ein schöner Unkrautgarten“. Spiegel-Gespräch mit Joschka Fischer und Otto Schily. In: Der Spiegel Nr. 24 vom 13.06.1983, S. 23-27, hier S. 26.

62 Richard Buchner: Nachverhandeln statt Nachrüsten oder: In 8 Minuten zum nuklearen Holocaust? Entwurf für ein Sozialdemokratisches Friedensmanifest, undatiert, Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD) Bestand SPD-PV, Internationale Abteilung, 10928, zit. nach Jan Hansen: Abschied vom Kalten Krieg? Die Sozialdemokraten und der Nachrüstungsstreit (1977-1987). Berlin/Boston 2016, S. 33.

63 Vgl. Philipp Gassert: Viel Lärm um Nichts? Der NATO-Doppelbeschluss als Katalysator gesellschaftlicher Selbstverständigung in der Bundesrepublik. In: Ders. u. a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 5), S. 175-202 und Mende, „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“ (wie Anm. 52), S. 379 f.

64 Vgl. Gabriele Metzler: Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren? In: Konrad Jarausch (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht. Die siebziger Jahre als Geschichte. Göttingen 2008, S .243-260 und Mende: „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“ (wie Anm. 52), S. 356.

65 Wahlaussage zur Bundestagswahl 1983. In: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Das Programm der Liberalen (wie Anm. 21), S. 200.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tenzsorgen. Mit dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag erhielt sie eine dauerhafte Konkurrenz, die das bundesdeutsche Parteiengefüge nachhaltig veränderte.

IV.

Im „Zweiten Kalten Krieg" zwischen 1979 und 1983 wurde das Selbstverständnis der FDP als Partei des Friedens und Taktgeberin liberaler Außenpolitik einer mehrfachen Belastungsprobe unterzogen. In der Polen-Krise stellte sich die Frage, wie die Entspannungspolitik und damit das Prestigeprojekt der sozial-liberalen Koalition seit 1969 einerseits zu erhalten war und andererseits die von der Solidarność geforderten Demokratisierungsprozesse unterstützt werden konnten. Insgesamt folgte die Partei hier dem Kurs der Deeskalation durch Kommunikation bei gleichzeitiger ökonomischer Unterstützung Warschaus – selbst zu dem Preis, dadurch den Vorwurf einer Kollaboration mit dem Jaruzelski-Regime auf sich zu ziehen. Dazu beigetragen haben mag die Überzeugung, dass eine forcierte Unterstützung der polnischen Opposition den Einmarsch sowjetischer Truppen provozieren könnte, was der Entspannungspolitik ihr endgültiges und gewaltsames Ende beschert hätte. Angesichts des geringen Handlungsspielraums der Bundesregierung folgte die FDP ihrem Vorsitzenden und Außenminister Genscher, dessen Kompetenz auf diplomatischer Bühne unbestritten war.

Anders stellte sich die Situation in der zeitgleich stattfindenden Nachrüstungskontroverse dar. Auch hier drohte die entspannungs- und friedenspolitische Bilanz der FDP durch die Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen auf deutschem Boden zur Makulatur zu werden. Neben den über Parteigrenzen hinweg kontrovers ausgetragenen Debatten um den richtigen sicherheitspolitischen Kurs Bonns, der den bündnispolitischen Verpflichtungen der Bundesregierung ebenso Rechnung trug wie deren entspannungspolitischem Credo, stritt die FDP je länger umso mehr auch über Formen innerparteilicher Willensbildung. Der hierarchische Führungsstil Genschers, der von den Parteimitgliedern Solidarität gegenüber dem einmal eingeschlagenen außenpolitischen Kurs forderte, stieß auf wachsende Kritik des linksliberalen Flügels.

Diese innerparteiliche Auseinandersetzung spitzte sich in der Debatte um den richtigen Umgang mit der Friedensbewegung und den GRÜNEN weiter zu, die der FDP nicht nur ihren friedenspolitischen Monopolanspruch, sondern auch ihre im parlamentarischen System der Bundesrepublik einzigartige Stellung als „Kanzlermacher" der jeweiligen Koalitionsregierung streitig zu machen drohte. Auch hier waren es vor allem Vertreter des linksliberalen Flügels, die sich für Toleranz, Meinungsfreiheit und einen offenen Aus-

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tausch mit den Vertretern der Friedensbewegung stark machten. Einen Dialog auf Augenhöhe, wie ihn Genscher auf diplomatischer Ebene so erfolgreich praktizierte, lehnte er gegenüber außerparlamentarischen Protestbewegungen kategorisch ab und bekannte sich damit zu den von den Liberalen seit dem 19. Jahrhundert vertretenen Prinzipien des Parlamentarismus und der Repräsentativität. Somit spiegelte sich darin auch die Auseinandersetzung zwischen Vertretern eines repräsentativen Politikverständnisses und Befürwortern basisdemokratischer Prozesse, die sich in die zeitgenössische Debatte um die Krise der bundesdeutschen Demokratie einfügte. Innerhalb der FDP verloren die Denkanstöße der Neuen Sozialen Bewegungen, die zum Entstehen der sozial-liberal geprägten Freiburger Thesen von 1971 beigetragen hatten, in den 1980er Jahren an Resonanzboden. Dieser hier nur skizzenhaft dargelegte Selbstverständigungsdiskurs der FDP, ihr Verhältnis zur Friedensbewegung und der Partei DIE GRÜNEN bietet großes Potenzial für die weitere Erforschung der Geschichte des bundesdeutschen Liberalismus seit den 1980er Jahren.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Dominik Rigoll

Liberalisierung und Illiberalisierung. Innere Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren

> *Das Selbstbewusstsein dieser Regierung*
> *wird sich als Toleranz zu erkennen geben.*
> *(Lachen bei der CDU/CSU)*
> Willy Brandt, 28. Oktober 1969[1]

In dem Oldenbourg-Grundriss, den Andreas Rödder im Jahr 2004 über die Geschichte der Bundesrepublik von 1969 bis 1990 veröffentlichte, heißt es lapidar, dass sich der politische Streit über die sogenannten Berufsverbote für „Radikale" im öffentlichen Dienst, der in den 1970er und 1980er Jahren sehr heftig war, „historiographisch nicht in einer Kontroverse fortgesetzt" habe.[2] Das stimmte zu diesem Zeitpunkt – und zwar nicht nur mit Blick auf den Extremistenbeschluss von 1972, der den Konflikt um den Umgang mit „Radikalen" im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik ausgelöst hatte, sondern auf die Geschichte der inneren Sicherheit allgemein. Heute, knapp fünfzehn Jahre später, trifft Rödders Einschätzung allerdings nicht mehr ganz so zu. Denn mittlerweile wird die Geschichte der inneren Sicherheit – mithin also des staatlichen Umgangs mit Personen, die Sicherheitspolitiker gemeinhin Verfassungsfeinde nennen – in der zeithistorischen Forschung durchaus kontrovers beschrieben und gedeutet.

Etwas zugespitzt ausgedrückt, könnte man von zwei Schulen sprechen, und zwar von einer sehr großen Schule und einer sehr kleinen. Auf der einen Seite gibt es eine große Anzahl von Arbeiten, die ihre Forschungen zur inneren Sicherheit seit den 1970er Jahren klar in der Geschichte einer erfolgreichen Liberalisierung verorten, ohne deshalb die Langlebigkeit illiberaler Vorstellungen und Praktiken in Staat und Gesellschaft zu ignorieren. Dies gilt zum einen für vergleichende Ansätze wie die von Gabriele Metzler und Johannes Hürter.[3] Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zum anderen

1 Bundestags-Berichte, 6. WP, 28.10.1969, S. 34.
2 Andreas Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004, S. 173.
3 Gabriele Metzler: La lutte contre le terrorisme. Réflexions sur un champ politique complexe des années 1970 et 1980. In: Francia 43 (2016), S. 267-283; Johannes Hürter: Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminster, Bonn und Rom in den 1970er Jahren, in: Ders. (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 63-79.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

aber auch die grundlegenden Arbeiten von Karrin Hanshew und Stephan Scheiper. Bei Hanshew steht der Deutsche Herbst nicht nur für Terror und Terrorismusbekämpfung, sondern auch für den Beginn der Versöhnung der radikalen Linken mit der Bundesrepublik.[4]Bei Scheiper steht das Jahr 1977 für eine autoritäre Versuchung, der die politischen Repräsentanten des Staates im Großen und Ganzen widerstanden hätten. Vor diesem Hintergrund hat Scheiper seine Studie sogar Werner Maihofer gewidmet, weil er als Innenminister in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre an liberalen und rechtsstaatlichen Grundsätzen festgehalten habe.[5]

Auf der anderen Seite stehen die Arbeiten von Josef Foschepoth und mir,[6] die freilich ihrerseits in einer gewissen historiographischen Tradition stehen.[7] Auch wir verneinen die tiefgreifende Liberalisierung Westdeutschlands nicht. Zugleich finden wir aber, dass die alten Liberalisierungserzählungen so nicht mehr haltbar sind angesichts ehemals geheimer Akten, auf die man in den Archiven der inneren Sicherheit stößt.[8] So legen zahlreiche Quellenfunde aus den 1950er und 1960er Jahren nahe, dass die Organe der inneren Sicherheit[9] in überraschend großem Umfang rechtsstaatlich äußerst fragwürdige Praktiken an den Tag legten: Josef Foschepoth spricht ausdrücklich vom Verfassungsbruch durch die Exekutive. Meine Arbeiten betonen eher den Aspekt, dass die Vertreter der Exekutive die eigenen Praktiken als rechtsstaatlich korrekt ansahen – was freilich auch dadurch erleichtert wurde, dass sich diese unter strengster Geheimhaltung vollzogen. Außerdem

4 Karrin Hanshew: Terror and Democracy in West Germany, Cambridge 2012.

5 Stephan Scheiper: Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik während der 1970er Jahre. Paderborn 2010.

6 Joseph Foschepoth: Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik. Göttingen 2012; ders.: Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit. In: Jens Niederhut/ Uwe Zuber (Hrsg.): Geheimschutz transparent? Verschlusssachen in staatlichen Archiven. Essen 2010, S. 27-58; Dominik Rigoll: Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr. Göttingen 2013; ders.: Wenn Pazifistinnen den inneren Frieden stören. Sicherheit, Generation und Geschlecht in der frühen Bundesrepublik. In: Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte 66 (2014), S. 40-49.

7 Vgl. etwa Stephan Alexander Glienke u. a. (Hrsg.): Erfolgsgeschichte Bundesrepublik? Die Nachkriegsgesellschaft im langen Schatten des Nationalsozialismus. Göttingen 2009; Hans Karl Rupp (Hrsg.): Die andere Bundesrepublik. Geschichte und Perspektiven. Marburg 1980. Vgl. außerdem den noch immer sehr lesenswerten Essayband von Axel Eggebrecht (Hrsg.): Die zornigen alten Männer. Gedanken über Deutschland seit 1945. Reinbek bei Hamburg 1982.

8 Niederhut/ Zuber, Geheimschutz transparent (wie Anm. 6); Joseph Foschepoth: Gute Nachricht für die Zeitgeschichte. Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei. Pressemeldung des Verbands der Historikerinnen und Historiker Deutschlands, 23.9.2009.

9 Anders als es in der Forschung bisweilen zu lesen ist, war der Begriff „innere Sicherheit“ in den 1950er Jahren gebräuchlich. Nur zwei Beispiele: Hans Ritter von Lex: Die innere Sicherheit der Bundesrepublik, Bonn 1958; Gerhard Schröder: Sicherheit heute. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 31.10.1958, S. 2017 ff. („Probleme der inneren Sicherheit“).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

richte ich das Augenmerk auf die Befürchtungen, welche die Institutionen der inneren Sicherheit bei manchen Zeitgenossen weckten – sei es wegen personeller NS-Kontinuitäten, sei es aufgrund ihrer konkreten Praxis. Diese Institutionen schienen so selbst als Gefahr für die demokratische Grundordnung, die sie schützen sollten.[10]

Gedacht ist hierbei nicht nur an Kommunisten und ihre Sympathisanten, die Westdeutschland als bedrohlichen „Obrigkeitsstaat" zeichneten.[11] Auch in den westalliierten Gesellschaften war die Furcht vor einer „Neuen Gestapo" weit verbreitet.[12] Vor allem aber gab es in der Bundesrepublik selbst eine kleine Gruppe liberaler Kritiker einer inneren Sicherheitspolitik, die allzu sehr „vom Staat her gedacht" war (Frieder Günther). In den 1950er und 1960er Jahren stehen Namen wie Gustav Heinemann und Diether Posser für eine solche Kritik[13], aber auch der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, das sowohl im SRP- als auch im KPD-Verbotsurteil liberale Akzente gegen das dominierende Staatsschutzdenken setzte[14]. Ein anderes Beispiel ist Werner Maihofer. 1963 hielt Maihofer einen Vortrag über das in dem seinerzeit FDP-geführten Bundesjustizministerium maßgeblich von dem ehemaligen NS-Juristen konzipierte politische Strafrecht von 1951, auf dessen Grundlage bis 1968 nicht weniger 125.000 Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden, die zu knapp 7.000 Verurteilungen führten.[15] Auch mit Blick auf die „Spiegel"-Affäre warnte Maihofer vor den „Gefahren", die „lauern", wenn Delikte wie Hoch- und Landesverrat „gegen den bloßen Gegner der eigenen

10 Vgl. auch Dominik Rigoll: Die braunen Wurzeln des BND – NS-Belastung, was heißt das denn konkret? Die Tageszeitung, 9.12.2016, URL: https://www.taz.de/!5363325, online am 3.4.2016.

11 Etwa Kurt Hirsch: Die Blutlinie. Ein Beitrag zur Geschichte des Antikommunismus in Deutschland, Frankfurt am Main 1960, S. 158-271; Heinrich Hannover: Die Republik vor Gericht 1954-1995. Erinnerungen eines unbequemen Rechtsanwalts. Berlin 1998. Eine wissenschaftliche Studie zu diesem Problemkomplex liegt leider noch nicht vor.

12 Constantin Goschler/Michael Wala: „Keine neue Gestapo". Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS–Vergangenheit. Reinbek bei Hamburg 2015; noch deutlicher ist der Aspekt des alliierten Misstrauens herausgearbeitet bei Walter Imle: Zwischen Vorbehalt und Erfordernis. Eine historische Studie zur Entstehung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes nach 1945. München 1984.

13 Sarah Langwald: Die Anwälte der KommunistInnen. In: Bernd Hüttner/ Gregor Kritidis (Hrsg.): Das KPD-Verbot 1956. Vorgeschichte und Folgen der Illegalisierung der KPD in Westdeutschland, Berlin 2016, S. 21-25.

14 Joachim Perels: Das Bundesverfassungsgericht in der Ära Adenauer. In: Bernhard Blanke u.a. (Red.): Die Linke im Rechtsstaat. Bd. 1: Bedingungen sozialistischer Politik 1945–1965, Berlin (West) 1976, S. 185–194; Johannes Lameyer: Streitbare Demokratie. Eine verfassungshermeneutische Untersuchung. Berlin (West) 1978.

15 Foschepoth: Staatsschutz (wie Anm. 6); Alexander von Brünneck: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968. Frankfurt am Main 1978. Der Jurist Alexander von Brünneck hat mit dieser Studie gezeigt, dass eine empirisch dichte Analyse der inneren Sicherheit durchaus auch ohne Zugang zu Geheimakten möglich ist. Eine quellengesättigte Aufarbeitung der Staatsschutzpraxis bis 1970 bleibt dennoch ein wichtiges Desiderat.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Politik“ gebraucht würden, „ja auch nur [gegen] den Zweifler an der über jeden Zweifel erhabenen [...] Ideologie“. Diese Gefahren könnten „nur durch eine entschlossene Abkehr“ vom politischen Strafrecht von 1951 gebannt werden – durch eine Rückgängigmachung jener „schon viel zu vielen unbedachten Schritte in eine falsche Richtung“.[16]

Fünf Jahre später wurden die von Maihofer eingeforderten Reformen unternommen. Unter Federführung von Bundesjustizminister Heinemann wurde 1968 das unter Thomas Dehler verabschiedete politische Strafrecht grundlegend entschärft; das KPD-Verbot von 1956 wurde zwar nicht aufgehoben, aber es wurde mit der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) eine Nachfolgorganisation toleriert. Bedeutet dies, dass die Politik der inneren Sicherheit in den 1970er und 1980er „liberaler“ war als in den Jahrzehnten davor? Dieser Beitrag behandelt diese Frage am Beispiel politischer Zugangsbeschränkungen zum Staatsdienst: Wie „liberal“ oder „illiberal“ wurde mit linken und rechten „Verfassungsfeinden“ verfahren, die sich für den öffentlichen Dienst bewarben oder bereits „Staatsdiener“ waren?

Bevor der Versuch unternommen wird, diese Frage für die 1970er und 1980er Jahre zu beantworten (3.), ist zu klären, was unter „Liberalität“ und „Liberalisierung“ verstanden werden kann, wenn von innerer Sicherheit die Rede ist (1.). Außerdem muss sich der Blick auf eine von der Forschung in ihrer Bedeutung für die 1970er und 1980er Jahre weitgehend übersehene Schlüsselentscheidung des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts richten: das so genannte Abhör-Urteil von 1970 (2.) Diese „unbemerkte Tendenzwende“ machte die 1968 unternommene Entschärfung des Staatsschutzes zwar nicht rückgängig, konterkarierte sie aber maßgeblich und trug so dazu bei, dass es im Bereich der inneren Sicherheit nach 1970 zu einem Nebeneinander von Liberalisierung und Illiberalisierung kam.

1. Was heißt Liberalität und Liberalisierung der inneren Sicherheit?

Ab wann kann innere Sicherheitspolitik als „liberal“ gelten? Wie wird sie „liberalisiert“? Man kann das Problem „klassisch“ ausbuchstabieren – entlang des Spannungsfelds „Sicherheit vs. Freiheit“.[17] Damit stünde Liberalität in der inneren Sicherheitspolitik für eine gewisse Skepsis dem Staat gegen-

16 Werner Maihofer: Staatsschutz im Rechtsstaat. In: Veröffentlichungen der Evangelischen Akademie Arnoldshain/Taunus Nr. 53 (1963), S. 14 f; zu Schafheutle und Dehler vgl. Reinhard Schiffers: Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. Düsseldorf 1989, S. 101-118.

17 Ein Beispiel unter vielen: Gert-Joachim Glaeßner: Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger. Opladen 2003.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

über, gegen dessen Interventionen individuelle Freiheitsrechte – auch die Freiheitsrechte von Feinden der Demokratie – zu schützen seien. Eine – in diesem Sinne – illiberale Sicherheitspolitik würde eher für Repression optieren und die Gefahr, die vom Staat für die Freiheitsrechte ausgeht, minimieren. Eine liberale Sicherheitspolitik hingegen würde entweder auf bestimmte Repressionsformen ganz verzichten oder die Repression so rechtsstaatlich wie möglich gestalten wollen – was auch immer unter „Rechtsstaatlichkeit" historisch im Einzelnen verstanden wird.

Im Folgenden wird die Sicherheit-Freiheit-Perspektive keine Rolle spielen, da beide Begriffe normativ sehr aufgeladen sind und in der Geschichte der inneren Sicherheit die „Freiheit" des einen nicht selten die „Sicherheit" des anderen gefährdet – zunächst natürlich aus der Perspektive der Zeitgenossen, aber zum Teil auch im historischen Rückblick. Sinnvoller erscheint daher ein konstruktivistischer Ansatz, der danach fragt, wie und aus welchen Gründen eine bestimmte politische oder soziale Formation zum Sicherheitsproblem deklariert wird oder nicht. Liberalität und Liberalisierung der inneren Sicherheit würde dann implizieren, dass der Staat mit Personengruppen, die er als seine „inneren Feinde" definiert, nicht so sehr repressiv-exkludierend umgeht, als vielmehr integrativ-umarmend. Ein klassisches Beispiel wäre, dass die Ausbreitung von Neonazis oder Islamisten in einem Stadtviertel eher durch mehr Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter als durch mehr Polizeibeamte und Staatsschützer bekämpft wird. Die politikwissenschaftliche Forschung spricht in diesem Zusammenhang davon, dass ein politisches Phänomen oder eine politische Gruppe „entsicherheitlicht" wird: Will ich einem Problem eher mit Sozialarbeitern als mit Staatsschützern beikommen, dann definiere ich es weniger als ein Problem der inneren Sicherheit denn als eines des inneren Friedens – oder moderner – des gesellschaftlichen Zusammenhalts.[18]

Soweit die sozial- und politikwissenschaftlichen Perspektiven auf innere Sicherheit. Inwiefern können zeithistorische Ansätze weiterhelfen? Sicherlich ist Ulrich Herberts Aufsatz über „Liberalisierung als Lernprozess" seit seinem Erscheinen im Jahr 2002 einer der wichtigsten Stichwortgeber für die heutige Zeitgeschichtsschreibung. Herbert versteht unter „Liberalisierung" kein politisches Programm (auch kein FDP-Programm), sondern einen „wert- und handlungsbezogenen Begriff der politischen Kultur, der sich vor allem auf Mentalitäten, Wahrnehmungs-, Aktions- und Reaktionsmuster be-

18 Lesenswert, besonders mit Blick auf Fragen der inneren Sicherheit: Ole Wæver: Securitisation and Desecuritisation, in: Ronnie D. Lipschutz (Hrsg.): On Security. New York 1995, S. 46-86; grundlegend für die zeithistorische Nutzbarmachung des Konzepts, allerdings mit starkem Fokus auf sozial- und kulturgeschichtliche Fragestellungen: Eckart Conze: Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz? In: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 453-467.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zieht, mithin auf Dispositionsstrukturen der Gesellschaft". Konkret hat Herbert insbesondere die „Modernisierung der Lebensweisen und –normen und der politischen Einstellungen im Sinne von Partizipation, Pluralität und Abbau hierarchischer und autoritärer Strukturen" im Sinn. Im Zentrum und am Ende der von ihm untersuchten Prozesse, zu denen auch Formen der ökonomisch-technischen Modernisierung und der politisch-sozialen Demokratisierung zählen, steht die „Veränderung der Bundesrepublik hin zu einer entfalteten bürgerlichen Gesellschaft". Dabei seien die „allenthalben feststellbaren Defizite und Unzulänglichkeiten" keinesfalls „zu ignorieren". Vielmehr müsse der „Lern- und Veränderungsprozess der untersuchten Gesellschaft selbst" zum Untersuchungsgegenstand gemacht und – in diesem Sinne – „Liberalisierung" als ständiger „Lernprozess" verstanden werden.[19]

Den Begriff der „Fundamentalliberalisierung" führt Herbert gleich zu Beginn seiner Skizze ein: Während den Zeitgenossen mit Blick auf das sogenannte Wirtschaftswunder „die materiellen Veränderungen zwischen 1945 und den 60er Jahren als die größten und bedeutsamsten" erschienen , wirke im Rückblick vielmehr „das Ausmaß des gesellschaftlichen Wandels ebenso wie die politische und soziale Stabilität, vor allem aber die allenthalben feststellbare ‚Fundamentalliberalisierung' von Staat und Gesellschaft, Politik und Kultur, geradezu atemverschlagend – und zwar umso mehr, je genauer wir über das Ausmaß der Integration von NS-Staat und Gesellschaft informiert sind".[20]

Erstmals verwandt hat den sperrigen Terminus „Fundamentalliberalisierung" Jürgen Habermas in einem Gespräch mit dem Juristen Rainer Erd 1988 in der *Frankfurter Rundschau*.[21] Darin rekurriert der Philosoph und Soziologe zunächst auf den Begriff „Fundamentaldemokratisierung", der von Karl Mannheim stammt,[22] fügt aber sogleich hinzu, dass die Bundesrepublik der 1980er Jahre von einer solchen noch weit entfernt sei. Dafür gebe es eine zu große Zahl an „fest verankerten sozialen Ungleichheiten". Sehr wohl feststellen lasse sich jedoch ein „Prozess der Fundamentalliberalisierung", der vor allem von der „Kulturrevolte" um 1968 getragen worden sei und sich „in veränderten Umgangsformen in Familien, Schulen, Universitäten, manchmal sogar im Gerichtssaal" äußere. Als Beispiele führt Erd Richter an, die sich in

19 Ulrich Herbert: Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der Geschichte. In: Ders. (Hrsg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980. 2. Aufl. Göttingen 2003, S. 7-49, hier S. 14 u. 12.

20 Ebenda, S. 7.

21 Der Marsch durch die Institutionen hat auch die CDU erreicht. Der Frankfurter Soziologe und Philosoph Jürgen Habermas im Gespräch mit Rainer Erd über die politische Kultur der Bundesrepublik, Frankfurter Rundschau, 11.3.1988.

22 Sven Papcke: Fundamentaldemokratisierung: Karl Mannheim und die Planung der Freiheit (1935). In: Ders.: Gesellschaftsdiagnosen. Klassische Texte der deutschen Soziologie im 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main 1991, S. 100-115.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Rechtsprechung „quer zu herrschenden Argumentationen stellen", was „vor allem in den sozial sensiblen Bereichen des Sozial- und Verfassungsrechts" spürbar sei. Habermas verweist auf „jüngere Juristen", die bei den Protesten gegen die Stationierung von Raketen in Mutlangen „sogar zivilen Ungehorsam" übten. Zugleich glaubt er eine „Inkubationszeit" der Liberalisierung zu erkennen, die 1963 mit dem von Fritz Bauer angestoßenen Auschwitz-Prozess begonnen habe und der in den 1970er Jahren nur kurz unterbrochen worden sei, als in Reaktion auf die sozial-liberale Koalition ein „ressentimenthafter Neokonservatismus eine Art Konterrevolution angezettelt" habe.[23]

Was Habermas hier als „Konterrevolution" des „Neokonservatismus" bezeichnet, haben Zeitgenossen als „Tendenzwende" beschrieben. In Reaktion auf linke Revolutions- und Reformhoffnungen formierte sich eine konservative Gegenbewegung.[24] Bei aller Freude darüber, dass die Tendenzwende der 1970er Jahre die Liberalisierung der Gesellschaft zwar verlangsamen, aber nicht aufhalten konnte, formuliert Habermas seinen Liberalisierungsbefund gleichwohl zurückhaltender als Herbert, der 2002, also 14 Jahre später, von einer „allenthalben feststellbaren" Fundamentalliberalisierung spricht. Habermas hingegen betont, den Begriff der Fundamentalliberalisierung „etwas optimistisch" gebraucht zu haben. Zugleich hebt er aber hervor, dass das „Juste Milieu" der Kohl-Ära ungleich weniger Ängste wecke als das der Adenauer-Ära: Es flöße jedenfalls „nicht mehr die Art von Angst" ein, „die in den nachgelassenen Tagebüchern Max Horkheimers aus den 50er und 60er Jahren aus jeder Zeile spricht." Mittlerweile gebe es „Mehrheiten, vor denen man keine Angst mehr haben muss".[25]

Weder Herbert noch Habermas sprechen explizit von innerer Sicherheit. Gleichwohl lassen sich insbesondere Habermas' Beobachtungen aus dem Jahr 1988 gut auf die Geschichte der inneren Sicherheit übertragen. Die 1950er und frühen 1960er Jahre sind für den Soziologen und Philosophen eine Zeit der angsteinflößenden Mehrheiten – und des Misstrauens liberaler Intellektueller den Eliten in Politik und Staat gegenüber; eine Zeit, in denen Intellektuelle wie Bauer und Horkheimer eine sich unsicher fühlende Minderheit darstellen – unsicher nicht etwa, weil sie sich vom Kommunismus bedroht fühlten, sondern ein Abgleiten der Bundesrepublik in den autoritären

23 Frankfurter Rundschau, 11.03.1988 (wie Anm. 21).

24 Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.): Plädoyer für die Vernunft: Signale einer Tendenzwende. Freiburg im Breisgau u.a.1974; Martin Greiffenhagen: Freiheit gegen Gleichheit? Zur „Tendenzwende" in der Bundesrepublik, Hamburg 1975; Tendenz-Wende? Bundesrepublik 1976, Berlin (West) 1976 (Beiträge zum wissenschaftlichen Sozialismus: Sonderheft); Armin Mohler: Tendenzwende für Fortgeschrittene, München 1978; Bernd Ihme: Tendenzwende zur Unvernunft. Zum irrationalistischen Rüstzeug konservativer Ideologen. Berlin (Ost) 1981

25 Frankfurter Rundschau, 11.03.1988 (wie Anm. 21).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Staat befürchteten. Einer der wichtigsten Auslöser dieser Befürchtungen waren – genau wie bei dem eingangs zitierten Werner Maihofer – Politiken der inneren Sicherheit: Das selbstherrliche Auftreten von Behörden und Politik in der „Spiegel"-Affäre; eine politische Justiz, die nicht nur Kommunisten traf, sondern auch andere Bürgerinnen und Bürger, die nonkonforme Positionen vertraten.[26]

Was dann die 1970er und 1980er Jahre betrifft, so ist auffallend, dass Habermas den „Prozess der Fundamentalliberalisierung" als etwas definiert, was im Wesentlichen von *gesellschaftlichen Kräften* getragen und forciert wurde. *Staatliche Akteure* kommen in dem Interview nur insofern als Träger der Liberalisierung vor, als Habermas und Erd auf die liberalisierende Wirkung von politischen Außenseitern in den Institutionen des Rechtsstaates verweisen: Zunächst auf Fritz Bauer, dessen Mut und Ausdauer die Bundesrepublik den Auschwitzprozess zu verdanken hat; dann auf „jüngere Juristen", die sich „quer zu herrschenden Argumentationen" in der Rechtsprechung stellten und in Mutlangen vorexerzierten, dass ziviler Ungehorsam und Rechtsstaatlichkeit zusammengehen können. In ihrer Mehrheit erscheinen die rechtsstaatlichen Institutionen hingegen als Agenten der „Konterrevolution" und des „Neokonservativismus". Ein Beispiel für die hier beklagte retardierende Rolle des Rechtsstaates in punkto Liberalisierung der inneren Sicherheit ist die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1970.

2. Das Abhör-Urteil von 1970: eine unbemerkte Tendenzwende

Bereits eingangs wurde erwähnt, dass das Jahr 1968 sicherheitspolitisch nicht nur für die Verabschiedung der Notstandsgesetze steht, sondern auch für eine Liberalisierung des Umgangs mit dem Moskau-orientierten Kommunismus. Die Wirkung des KPD-Verbots wurde durch die Tolerierung der DKP, die unter maßgeblicher Beteiligung von Bundesjustizminister Gustav Heinemann stattfand, faktisch aufgehoben. Es kam zu einer klaren Entschärfung des politischen Strafrechts, zu einem Ende der massenhaften Verfahren gegen tatsächliche oder vermeintliche Kommunisten sowie zu einer weitreichenden Amnestie. Allerdings erliegt man einer optischen Täuschung, wenn man diesen sicherheitspolitischen Liberalisierungsschub darauf zurückführt, dass sich die von liberalen Kritikern des bundesdeutschen Staatsschutzes wie Maihofer seit Jahren formulierten Gedanken nun eben durchgesetzt hätten. In Wirklichkeit war die „innenpolitische Abrüstung" der DKP/SED gegen-

26 Alfred Grosser/ Jürgen Seifert: Die Spiegel-Affäre, 2 Bde., Olten/Freiburg im Breisgau 1966; Diether Posser: Anwalt im Kalten Krieg. Ein Stück deutscher Geschichte in politischen Prozessen 1951-1968, München 1991.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

über vor allem ein Resultat internationaler Entspannungspolitik. Diese war auch, aber eben nicht nur von dem Wunsch nach einem liberaleren Umgang mit dem kommunistischen Widersacher getragen. Viel wichtiger waren ganz andere politische Erwägungen und auch wirtschaftliche Interessen. Diese Grundkonstellation erklärt, warum es sich bei der Entschärfung des politischen Strafrechts und der Tolerierung der DKP um eine Liberalisierung handelte, die nur sehr begrenzt mit einem Lernprozess einherging. Insbesondere in den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden und auch in den entscheidenden Gerichten war die Bereitschaft, nunmehr „mit Kommunisten zu leben“,[27] wie anderswo in Westeuropa außer in Spanien und Portugal, nach 1968 ähnlich gering wie davor.[28] Eine „Entsicherheitlichung“ des Kommunismusproblems kam für sie nicht in Frage.

Wie wenig gefestigt der politische und gesellschaftliche Grund war, auf dem die Liberalisierung der inneren Sicherheit von 1968 vollzogen wurde, wird besonders deutlich, wenn man die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in den Jahren 1969/70 in den Blick nimmt. Der Zweite Senat des Karlsruher Gerichts vollzog in diesen Jahren eine – von Öffentlichkeit und zeithistorischer Forschung weitgehend unbemerkt gebliebene – Tendenzwende im Bereich der inneren Sicherheit. Im KPD-Urteil von 1956 hatte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts erstmals den Begriff der „streitbaren Demokratie“ verwandt.[29] Geprägt worden war dieser durch Karl Loewenstein, einem deutschen Politologen, der 1933 als Jude in die Vereinigten Staaten emigrierte. Grundlegend für Loewensteins Ansatz war die Forderung nach einem steten Abwägen zwischen den Erfordernissen der „Militant Democracy“ und dem Schutz der „Fundamental Rights“. Ihm lag ein liberales Verfassungsverständnis zugrunde, wonach Demokratien die Grundrechte nur im Fall einer akuten Gefahr einschränken sollten, da sonst eine andere Gefahr drohe: die des Abgleitens in den Polizeistaat, die Loewenstein vor 1933 selbst erlebt hatte.[30]

Der Erste Senat des Gerichts bestand anders als die anderen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen des Landes zu einem Gutteil aus Personen, die im Dritten Reich verfolgt worden waren oder zumindest keine Karriere gemacht hatten.[31] Er nannte zwar keine Quellen, als er den Begriff der

27 Wolfgang Abendroth u. a. (Hrsg.): KPD-Verbot oder Mit Kommunisten leben? Reinbek bei Hamburg 1968; Wilhelm Mensing: Wir wollen unsere Kommunisten wieder haben … Demokratische Starthilfen für die Gründung der DKP. Osnabrück 1989.

28 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 178-208.

29 BVerfGE 5, 85, URL: http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv 005085.html, online am 03.04.2017.

30 Loewenstein: Democracy; vgl. auch Rigoll, Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 98–100.

31 Joachim Feest: Die Bundesrichter. Herkunft, Karriere und Auswahl der juristischen Elite. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht. 2. Aufl. München 1965, S. 95-113, hier S. 104.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„streitbaren Demokratie“ im KPD-Urteil verwandte, aber seine Definition ähnelte doch sehr derjenigen Loewensteins. Er definierte „streitbare Demokratie“ als „den Versuch einer *Synthese* zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen“ einerseits und „dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung“, mithin also der „Ausdruck des bewußten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines *Grenzproblems* der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung“ andererseits. Dieses Grenzproblem bestehe darin, dass es „in einer bestimmten historischen Situation“ zum Schutz der Demokratie notwendig sein kann, „das Prinzip der Neutralität des Staates gegenüber den politischen Parteien nicht mehr rein [zu] verwirklichen zu dürfen“. Das Gericht empfahl daher, dass der Staat gegen „Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung nicht von sich aus vorgeht; er verhält sich vielmehr defensiv, er wehrt lediglich Angriffe auf seine Grundordnung ab“.[32]

Man merkt den gewundenen Formulierungen – und übrigens auch der Dicke – des KPD-Urteils an, wie sehr das Gericht mit sich gerungen hat bei einem Verbot, gegen das es sich lange gesträubt hatte – eben weil die KPD zwar eindeutig verfassungswidrig war, aber im Jahr 1956 nicht mehr gefährlich.[33] Von den maßgeblichen Praktikern und Theoretikern der Inneren Sicherheit in den 1950er und 1960er Jahren ist weder das KPD-Urteil noch der darin enthaltene Begriff der „streitbaren Demokratie“ rezipiert worden. So wurde das Urteil von seinen Befürwortern wie von seinen Gegnern als eine Bestätigung der dominierenden, extrem offensiven Staatsschutzpraxis gelesen, die zwar viel auf ihre *Rechtsstaatlichkeit* hielt, die aber weiterhin nur „vom Staat her dachte“, während der Schutz der *individuellen Freiheitsrechte* noch nicht einmal Erwähnung fand.[34]

Wieder aufgegriffen wurde der Begriff der „streitbaren Demokratie“ erst 1970 durch den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts. An diesen waren Fragen des Verfassungsschutzes wenige Wochen nach dem KPD-Verbot übertragen worden. Im sogenannten Abhörurteil griff der Zweite Senat den Terminus der „streitbaren Demokratie“ auf und stellte die alte Definition auf den Kopf. Er forderte eine „streitbare Demokratie“, die im Kampf gegen „Verfassungsfeinde“ nicht mehr abzuwägen hatte, ja nicht abwägen sollte. Die „streitbare Demokratie“, so der Schlüsselsatz, nehme „einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht

32 BVerfGE 5, 85, URL: http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv 005085.html, online am 03.04.2017.

33 Zur Interpretation des KPD-Urteils vgl. insbesondere Lameyer, Streitbare Demokratie (wie Anm. 14), S. 23-32; Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd.4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990. München 2012, S. 311; Dominik Rigoll: Von wegen „antitotalitärer Konsens“. Warum das Bundesverfassungsgericht lange kein KPD-Verbot wollte. In: Hüttner/Kritidis: KPD-Verbot (wie Anm. 13), S. 26-35.

34 Vgl. etwa Lex: Innere Sicherheit (wie Anm. 9).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hin".[35] Sie interveniere, wann immer jemand verfassungsfeindlich tätig werde, auch wenn durch diese Tätigkeit kein größerer Schaden entstehen würde. Die Kompetenz über die Entscheidung darüber, wer als Verfassungsfeind zu bekämpfen sei, legte der Zweite Senat nicht in die Hände der gewählten Volksvertreter, wie der Erste Senat 1956, sondern in jene des Verfassungsschutzes, welcher über die entsprechende Expertise verfüge.

Warum der Zweite Senat die sicherheitspolitische Kehrtwende im Einzelnen vollzog, wird man erst nach Öffnung der Karlsruher Akten klären können. Eine Rolle spielte zweifellos, dass die APO in ihren Protesten die Freiheitsrechte, die das Grundgesetz bietet, gut für ihre Zwecke zu nutzen verstand, was nicht nur von Konservativen als eine Form des „Missbrauchs von Grundrechten" gedeutet wurde. Darüber hinaus gab es aber auch einen strukturellen Grund. Er bestand darin, dass der Zweite Senat 1970 – ganz anders als der Erste Senat 1956 – mehrheitlich aus Personen zusammengesetzt war, die im „Dritten Reich" keine Verfolgungs- oder Diskriminierungserfahrung gemacht hatten. Die meisten waren Angehörige der HJ-Generation oder hatten ihre Karriere im Dritten Reich begonnen. Das vorsichtige Misstrauen, das die Verfassungsrichter von 1956 dem bundesdeutschen Staatsapparat entgegenbrachten und das sich im 131er-Urteil noch deutlicher gezeigt hatte, fehlte den inzwischen nachgerückten Richtern.

Entgegen dem in der Forschung betonten gesellschaftlichen Trend hin zu einem Mehr an Demokratie und Liberalität gab es in der Verfassungsrechtsprechung zur inneren Sicherheit in den 1960er Jahren also eine Illiberalisierung, eine teilweise Rücknahme der noch in den 1950er Jahren an den Tag gelegten Liberalität. Die vergangenheitspolitische Dimension dieser lange Zeit unbemerkt gebliebenen Tendenzwende auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist auch deshalb schon ohne Zugriff auf die Karlsruher Akten greifbar, weil zu diesem Urteil erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ein „dissenting vote" veröffentlicht wurde. Für jenen zeigten sich nicht zufällig drei Richter verantwortlich, deren Karriere im „Dritten Reich" alles andere als glatt verlaufen war – allen voran der eigentlich stockkonservative ehemalige Widerstandskämpfer Fabian von Schlabrendorff. Der „dissenting vote" von 1970 erinnerte nun nicht nur an den abwägenden Tenor des KPD-Urteils, sondern warnte auch davor, dass allzu blindes Vertrauen in den Staat und zu großes Misstrauen in die Gesellschaft schlimme Folgen haben könnten. Wenn die „streitbare Demokratie" die demokratische Grundordnung verteidigen solle, dann dürfe dabei nie vergessen werden, dass „integraler Bestandteil" dieser Ordnung „die Grundrechte sind". Bei der Regelung der Geheimdiensttätigkeit seien deshalb „die Rechtsgüter gegeneinander *abzuwä-*

3 BVerfGE 30, 1, URL: http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv 030001.html, online am 01.03.2017;
5 zur Interpretation des Urteils: Lameyer: Streitbare Demokratie (wie Anm. 14), S. 44-60. Zum politischen Kontext vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 208-246.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gen unter Berücksichtigung des Wertes, den das Grundgesetz den Individualrechten beimißt. Die ‚Staatsraison' ist kein unbedingt vorrangiger Wert. Verkennt der Gesetzgeber die Schranken, so kehrt die ‚streitbare Demokratie' sich gegen sich selbst."[36]

Wie recht die der Tendenzwende widersprechenden Verfassungsrichter mit dieser Warnung hatten, zeigte sich in den hitzigen Auseinandersetzungen um die „streitbare Demokratie" in den 1970er Jahren. In der breiten Öffentlichkeit freilich wurde die Mindermeinung der drei Richter noch weniger diskutiert als das Abhörurteil selbst. Umso genauer studiert wurde das Abhörurteil dafür im Bundesministerium des Innern, dem seit 1969 mit Hans-Dietrich Genscher erstmals ein FDP-Politiker vorstand. Operationalisiert wurde die offensive Ausrichtung der „streitbaren Demokratie" jedoch zunächst noch nicht. Als Genscher 1970 ein umfassendes „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung" ankündigte, spielte darin der Schutz der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" vor linken und rechten „Radikalen", also der Kernauftrag der „streitbare Demokratie", noch keine Rolle. Im Zentrum stand vielmehr, wie schon zur Zeit der Großen Koalition, der Kampf gegen gewöhnliche Kriminalität.[37]

3. Ursachen und Folgen des Extremistenbeschlusses von 1972

Den Kampf gegen – vor allem linke – „Radikale" zurück auf die Tagesordnung brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion; den Auftakt hierzu bildete im September 1971 eine Große Anfrage zu diesem Thema. Eine der Fragen lautete, ob die Bundesregierung zu jenem Kernsatz des Abhörurteils von 1970 stehe, wonach sich das Grundgesetz „für die streitbare Demokratie" entschieden habe, die „einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht hin[nimmt]". Die Antwort des Bundesinnenministers lautete schlicht: „Ja".[38] Wenn man so will, wurde hier die zuvor noch unbemerkt gebliebene Tendenzwende auf dem Gebiet der inneren Sicherheit für einen kurzen Moment sichtbar. Eine parlamentarische Debatte über die offensive Neuausrichtung fand freilich nicht statt. SPD und FDP machten sich den „dissenting vote" von 1970 nicht zu eigen. Vielmehr waren sowohl Genscher als auch sein Nachfolger Maihofer stets darauf bedacht,

36 Abweichende Meinung der Richter Geller, Dr. von Schlabrendorff und Dr. Rupp zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1970, ebenda.

37 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung. Bonn 1970.

38 Im Anhang von: Genscher an von Hassel, 17.09.1971, (BArch), B106/95935.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dass es auf dem Gebiet der inneren Sicherheit im Zweifelsfall eine faktische Allparteienkoalition gab.[39]

Umso heftiger gestritten wurde 1971 über das DKP-Verbot.[40] Dies war das Thema, mit dem die Union die sozial-liberale Koalition unter Druck zu setzen versuchte. Obwohl die Union die DKP-Tolerierung von 1968 mit zu verantworten gehabt hatte, warf sie Brandt und Scheel nun vor, eine klar verfassungsfeindliche Partei zu verschonen, um die neue Ostpolitik nicht zu gefährden. Schon bald verlagerte sich der Schwerpunkt der Debatte jedoch auf zwei andere, viel explosivere Themen: zum einen auf den Kampf gegen die Rote Armee Fraktion und ihr Umfeld, der am Ende dazu führte, dass die Zahl der politischen Ermittlungs- und Strafverfahren nach dem Einbruch 1968 erneut anstieg. Einer Übersicht des Generalbundesanwalts aus dem Jahr 1982 zufolge wurden allein 1974 380 Personen wegen linksextremistisch orientierter terroristischer Straftaten verurteilt, darunter auch viele so genannte Unterstützerinnen und Unterstützer. Allein zwischen 1980 und 1988 gab es etwa 3000 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts gemäß Paragraph 129a des Strafgesetzbuches (Bildung terroristischer Vereinigungen), wobei 83 Prozent „Unterstützungshandlungen" oder Werbung betraf.[41]

Zum anderen wurde nun über den Umgang mit DKP-Mitgliedern und anderen radikalen Linken im öffentlichen Dienst gestritten. Der Streit um das Parteiverbot transformierte in einen Streit über dienstliche Treuepflichten und politische Zugangsbedingungen zum Staatsapparat. Stichworte dieser Diskussion waren: der Radikalenerlass vom Januar 1972 und die Dauerdebatte um die sogenannten Berufsverbote. In den 1960er Jahren war der Umgang mit „Radikalen" im öffentlichen Dienst relativ liberal gewesen.[42] Im Staatsdienst toleriert wurden insbesondere ein bis zwei Tausend Mitglieder der im Jahr 1965 gegründeten Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD). Umfragen zufolge sympathisierten bis zu 25 Prozent der Bundeswehrsoldaten mit der rechtsextremen Partei.[43] Aber auch Mitglieder der Deutschen Friedens-Union konnten im öffentlichen Dienst verbleiben, obwohl der Verfassungsschutz genau wusste, dass diese Partei politisch und finanziell am Tropf der SED hing. Wenn in den 1960er Jahren radikale Linke

39 Vgl. auch Klaus Weinhauer: Terrorismus in der Bundesrepublik der siebziger Jahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit. In: AfS 44 (2004), S. 219-242.

40 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 282-304.

41 Gisela Diewald-Kerkmann: Justiz gegen Terrorismus. „Terroristenprozesse" in der Bundesrepublik, Italien und Großbritannien. In: Johannes Hürter (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren. Berlin/Boston 2015, S. 35-61, hier: S. 37 f; parteiisch aufbereitete Zahlen liefert Enno Brand: Staatsgewalt. Politische Unterdrückung und Innere Sicherheit in der BRD. Göttingen 1989.

42 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 189-191, 255.

43 Reinhard Kühnl u.a.: Die NPD. Struktur, Ideologie und Funktion einer neofaschistischen Partei. Frankfurt am Main 1969, S. 68, 221 u. 380.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

oder – seltener – Rechte aus dem Staatsdienst entlassen wurden, dann nicht aufgrund ihrer Mitgliedschaften in Parteien oder Organisationen, sondern wegen konkreter Verfehlungen im Dienst. Begründet wurde diese Praxis mit dem sogenannten Parteienprivileg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961, das noch im abwägenden Geist des KPD-Urteils formuliert worden war. Das Parteienprivileg schrieb vor, dass Mitglieder legaler Parteien nicht benachteiligt werden dürften.[44]

Mit dem Extremistenbeschluss etablierte sich ab 1972 eine Praxis, die Bewerber und Bewerberinnen gleichsam abfing, bevor sie in den Staatsdienst gelangten und damit überhaupt erst in die Lage versetzt wurden, jene Verfehlungen zu begehen, die vor 1972 für Disziplinarverfahren gesorgt hatten.[45] Juristisch begründet wurde dies damit, dass nur „normale" Bürgerinnen und Bürger vom Parteienprivileg profitieren dürften, nicht aber Bewerber für den öffentlichen Dienst, da diese einer „Treuepflicht" unterlägen. Doch damit nicht genug. Um sicher zu gehen, dass auch wirklich allen „Radikalen" der Zugang zum Staatsdienst versperrt blieb, führte die Konferenz der Innenminister 1973 ohne öffentliche Debatte darüber die so genannte Regelanfrage beim Verfassungsschutz ein. Das heißt, alle Bewerberinnen und Bewerber für den Staatsdienst wurden eingehend überprüft, ob über sie bei den Ämtern für Verfassungsschutz „Erkenntnisse" vorlagen – bis dahin hatte es derlei nur für besonders sicherheitsrelevante Bereiche gegeben. Nun wurden binnen weniger Jahre mehr als zwölf Millionen Anfragen an die Ämter gerichtet.

Wir haben es hier mit der Einführung einer Praxis zu tun, die in der deutschen Geschichte schon deshalb ohne Vorbild ist, weil in den Jahren vor 1973 schlechterdings die technischen und personellen Mittel für eine derart breite Kontrolle des Zugangs zum Staatsapparat fehlten. Neben die in der Debatte um ein DKP-Verbot zwar von der CDU/CSU mit Nachdruck in Frage gestellte, letztlich aber dann doch bekräftigte Liberalisierung des politischen Strafrechts von 1968 schob sich also eine sicherheitspolitische Praxis, die in dieser Form neu war und die von Heinemann 1968 anvisierte „Ankunft im Westen" der Bundesrepublik in der Frage des Umgangs mit dem orthodoxen Kommunismus bis auf weiteres verhinderte. Wie kam es zu dieser Illiberalisierung? In der öffentlichen Debatte wurde zum einen als Begründung aufgeführt, dass der von Rudi Dutschke 1967 ausgerufene „lange Marsch durch die Institutionen" verhindert werden musste. Der Wille, „den Anfängen zu wehren" vor dem Hintergrund einer schleichenden „Systemveränderung", artikulierte sich parteiübergreifend und wurde in der Regel in den Beschlüssen der Innenministerkonferenz greifbar. Davon nicht immer ganz

44 BVerfGE 12, 296, URL: http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv 012296.html, online am 01.03.2017.

45 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 340-371.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

leicht zu unterscheiden ist die bereits erwähnte „Tendenzwende“, mithin also der explizite Wille, die in den 1960er Jahren einsetzenden inneren Reformen – in diesem Fall hin zu einem Mehr an politischem Pluralismus unter Einschluss des Moskau-orientierten Kommunismus – wieder zurückzunehmen. Explizit programmatisch formuliert wurde Derartiges bei der CDU/CSU, aber gerade für den Bereich „innere Sicherheit“ lässt sich eine solche Haltung auch auf den rechten Flügeln der SPD und FDP beobachten – so etwa bei Willi Weyer, dem langjährigen Innenminister in Nordrhein-Westfalen, und Heinz Ruhnau, dem Hamburger Innensenator. Beide zählten 1971/72 zu denjenigen, die das Radikalenproblem auf die Tagesordnung der Innenministerkonferenz brachten.[46]

Warum waren auch und gerade sozialdemokratische und liberale Innenpolitiker die treibende Kraft hinter dem Extremistenbeschluss? Die einfache Antwort lautet, dass die Bedrohung von links eben auch von ihnen als so groß empfunden wurde, dass eine Entschärfung der „streitbaren Demokratie“ wie im Jahr 1968 nicht mehr zeitgemäß erschien. Eine etwas kompliziertere Antwort lautet, dass wohl nur wenige sicherheitspolitisch relevante Akteure davon ausgingen, dass Kleinstparteien wie die DKP tatsächlich in der Lage waren, eine Revolution herbeizuführen. Bedrohlich erschien allerdings, dass die selbstbewusste Militanz der radikalen Linken von einem nicht unbeträchtlichen Teil der Bevölkerung – darunter gerade auch Polizisten und andere Ordnungshüter – als Beleg dafür herangezogen wurde, dass der sozialliberale Staat als ein schwacher bzw. schwächlicher Staat agiere. Die Bundesregierung rüstete auch deshalb gegen die Linke auf, weil sie davon ausging, dass die Bevölkerung kein Verständnis für Liberalität haben würde: Der Staat dürfe keine Schwäche zeigen, da er sonst zu sehr an Legitimation einbüßen würde. Paradigmatisch für diese Haltung ist ein für innere Reformen „werbendes“ Inserat des Informationsamts der Bundesregierung vom Herbst 1970, das da lautete: „Wir werden sie jagen: Mörder und Totschläger, Sittlichkeitsverbrecher, Autoknacker und Diebe, Betrüger und Erpresser, Rauschgifthändler, Bombenleger und Terroristen ... Unerbittlich jagen. Tag und Nacht. Über alle Landesgrenzen hinweg ... Feinde von Verfassung, Recht und Gesetz sollen wissen: Die Bundesregierung handelt.“[47]

Das Interessante ist nun, dass es oft gar nicht die Bundesregierung und noch nicht einmal die Innenministerkonferenz waren, die im Bereich der inneren Sicherheit das Zepter des Handelns in der Hand hielten, sondern die Institutionen des Rechtsstaates – also vor allem Polizei, Geheimdienste und

46 Ebenda, S. 225-282, 396-424.

47 So abgedruckt zum Beispiel im Tagesspiegel, 4.10.1970; vgl. auch Deutscher Bundestag, 70. Sitzung, 8.10.1970, S. 3857-3860; Otto Köhler: Unerbittlich jagen. In: Der Spiegel, 12.10.1970.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Gerichte.[48] Tatsächlich drehte sich in der Regel die öffentliche Debatte, die in den Parlamenten und den Medien geführt wurde, eher um grundsätzlichere Fragen: Schützt man die Demokratie eher durch das Herstellen von „Sicherheit“ oder von „Freiheit“? Wehrt man den Anfängen besser mit staatlicher Strenge oder mit Liberalität? Einzeln ausbuchstabiert wurden die *konkreten Gründe*, die zu der Ablehnung eines Bewerbers oder einer Bewerberin oder im Gegenteil zu einer Aufnahme in den Staatsdienst führten, letztlich jedoch nicht von Politikerinnen und Politikern. In der sich über Jahre hinziehenden öffentlichen Debatte um den Extremistenbeschluss wurde vielmehr über *abstrakte Fragen* debattiert, die wenig mit der alltäglichen Behörden- und Justizpraxis zu tun hatten: Sollte sich eine „streitbare Demokratie“ eher durch Liberalität auszeichnen oder „den Feinden der Freiheit keine Freiheit“ gewähren? Welche „Lehren“ sollten aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen werden? Wie vom Abhör-Urteil 1970 vorgesehen, wurden die wirklich wichtigen Entscheidungen nicht in der politischen Arena auf der Grundlage konkurrierender Argumente ausgefochten und entschieden, sondern von Richtern, Polizisten, Verfassungsschützern und Verwaltungsbeamten. Und die hielten sich in der Regel an den Auftrag des Abhörurteils: Wenn die „streitbare Demokratie“ den „Missbrauch der Grundrechte“ durch Feinde der Verfassung schlechterdings „nicht hinnahm“, reichten schon kleine Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers für eine Ablehnung aus. Dies war auch die Quintessenz eines Urteils des Bundes*verwaltungs*gerichts im Jahr 1975. Letzteres war für die Behördenpraxis ungleich wichtiger als der fast zeitgleiche Spruch des Bundes*verfassungs*gerichts, der widersprüchliche Signale aussandte und daher kaum handlungsleitend wurde.[49]

Erst vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb es bei den einstellenden Behörden so wenig verfing, wenn etwa der seit 1974 als Bundesminister des Innern amtierende Werner Maihofer bekannte, von nun an habe „der Grundsatz in dubio pro libertate“ zu gelten; oder wenn sich Bundeskanzler Helmut Schmidt 1976 in Bezugnahme auf Maihofer die Forderung nach „Liberalität“ zu eigen machte.[50] Ein weiterer Grund war, dass sich Maihofer mit ebenso großem Nachdruck wie sein Vorgänger um einen Ausgleich mit der Union bemühte. „In dieser Sache darf es keine Parteipolitik geben“, sagte er vor Abteilungsleitern seines Ministeriums, zumal die DKP eine „erhebliche Gefahrenquelle“ darstelle.[51] Wie enttäuscht gerade Maihofers ehe-

48 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 427-448.
49 Zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vgl. ebenda, S. 428-433.
50 Willy Brandt/ Helmut Schmidt: Deutschland 1976 – zwei Sozialdemokraten im Gespräch. Reinbek bei Hamburg 1976, S. 44, 47.
51 Ergebnisprotokoll über die Abteilungsleiterbesprechung, 28.05.1974, in: BArch B106/40764.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

malige Bündnisgenossen im Ringen um eine Liberalisierung des politischen Strafrechts von dem Bundesinnenminister waren, wird greifbar in einem „Rotbuch"-Bändchen, das der Jurist Sebastian Cobler 1978 über die Geschichte des „vorverlegten Staatsschutzes" in der Bundesrepublik veröffentlichte. Darauf war Maihofer am Schießstand zu sehen – über ihm der Haupttitel: „Die Gefahr geht von den Menschen aus". Gleich auf der ersten Seite – und ohne weiteren Kommentar – druckte Cobler den eingangs zitierten Vortrag Maihofers aus dem Jahr 1963 ab.[52]

Regierungschefs und Innenminister machten keinen Hehl aus ihrer Hoffnung, letzten Endes würden die Gerichte dafür sorgen, dass die „Radikalen" auf rechtsstaatlich einwandfreie Art und Weise aus dem öffentlichen Dienst ferngehalten würden. Diese Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht, im Gegenteil. Die millionenfachen Anfragen beim Verfassungsschutz führten dazu, dass sich Tausende im Netz der inneren Sicherheit verhedderten. Rechtskräftig abgelehnt wurden bis 1991 zwar „nur" rund 2.000 Personen. Die Zahl derer jedoch, die sich in Anhörungen politisch rechtfertigen und mehrere Jahre um ihre Anstellung kämpfen mussten, lag wohl über 10.000. Zudem wuchs die Rechtsunsicherheit stetig, denn sowohl die Praxis der Behörden als auch die der Gerichte blieb höchst uneinheitlich. „Die Zeit" schrieb treffend von einem „Misstrauensbeschluss" gegenüber einer „ganzen Protestgeneration".[53] Entsprechend breit fiel der Protest gegen die faktischen Berufsverbote für Kommunisten im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik aus.[54]

1978 erschienen erstmals Umfragen, wonach SPD und FDP bei einer Rücknahme des Extremistenbeschlusses mehr Stimmen hinzugewännen als bei einer Beibehaltung.[55] Ihre Anhängerschaft war ab 1978 also mehrheitlich bereit, den Freiheitsrechten von Kommunistinnen und Kommunisten den Vorrang zu geben vor sicherheitspolitischen Erwägungen des Verfassungsschutzes. Diese Entwicklung, die möglicherweise auf einen Lern- und Gewöhnungsprozess, vielleicht aber auch nur auf das Nachrücken einer neuen Generation zurückzuführen ist, war einer der Gründe dafür, dass SPD und FDP 1979 in den von ihnen regierten Ländern und im Bund die Regelanfrage einstellten. Ihre Begründung lautete, dass die Demokratie durch die rigide und uneinheitliche Ablehnungspraxis eher gefährdet als geschützt worden sei.[56] Indem die sozial-liberale Bundesregierung die Mitwirkung der Sicher-

52 Sebastian Cobler: Die Gefahr geht von den Menschen aus. Der vorverlegte Staatsschutz. 2., auf die Höhe des Rechtsstaats gebrachte Auflage, Berlin (West) 1978.
53 Gunter Hofmann: Der Kanzler sucht den Weg der Mitte. In: Die Zeit, 03.11.1978.
54 Zum Protest gegen den Extremistenbeschluss vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 371-396 sowie die Replik von Eckhard Jesse: Der „Extremistenbeschluss" von 1972. Das Thema „Duckmäusertum" in der Diskussion. In: Jahrbuch Extremismus & Demokratie 28 (2016), S. 11-34.
55 Kein Klima für Wechsel oder Wende. In: Der Spiegel, 16.10.1978.
56 Vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 448-456.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

heitsbehörden bei der Regelung des Zugangs zum öffentlichen Dienst im Jahr 1979 wieder einschränkte, ließ sie auf den 1972 erfolgten „Misstrauensbeschluss“ gegen die Protestgeneration jetzt einen Misstrauensbeschluss gegen die Institutionen der „streitbaren Demokratie“ folgen, namentlich gegen den Verfassungsschutz. Zugleich ging sie einen Schritt in Richtung Re-Liberalisierung der inneren Sicherheit, nachdem bei ihren Wählerinnen und Wählern augenscheinlich ein liberalisierender Lern- oder zumindest Gewöhnungsprozess stattgefunden hatte.

Der SPD-Politiker Hans Koschnick hat den Politikwechsel von 1979 einmal als „Abschied vom Extremistenbeschluss“ bezeichnet.[57] In Wirklichkeit handelte es sich lediglich um einen Abschied der SPD/FDP von der Regelanfrage. Viel weiter konnten beide Parteien schon deshalb nicht gehen, weil selbst sozialdemokratische Staatsrechtler wie Martin Kriele, der 1971 noch auf der Geltung des Parteienprivilegs beharrt hatte, im Hinblick auf die Regelanfrage mittlerweile von einem „unechten Spielraum“ sprachen, welchen sich die Behörden „durch Kollusion mit begünstigten Bürgern in der Umgebung des Rechts erschleichen“ könnten. Kriele hielt die Einstellung der Regelanfrage also für einen Rechtsbruch.[58] Hatte der Jurist zu Beginn des Jahrzehnts wegen des Parteienprivilegs noch die Verschärfung der Ablehnungspraxis für verfassungswidrig gehalten, hatte er nun bei der Re-Liberalisierung des Staatshandelns rechtliche Bedenken.

Die Reaktion der CDU/CSU auf die Einstellung der Regelanfrage durch die SPD/FDP fiel ambivalent aus. In Hamburg forderte die Union die Reformgegner auf, gegen den „Kommunistenplan“ der SPD Unterschriften zu sammeln.[59] Eine bundesweite Mobilisierung blieb jedoch aus, obwohl die Union keinen Hehl daraus machte, dass es ihrer Ansicht nach grundgesetzwidrig sei, den Staat und seine Sicherheitsbehörden durch die Abschaffung der Regelanfrage „künstlich dumm“ zu stellen.[60] Andererseits führte dieselbe Berliner Landes-CDU, die noch 1978 gewarnt hatte, der Wegfall der Regelanfrage stehe „im direkten Widerspruch zum Bundesverfassungsgericht“[61], die Regelanfrage im Jahr 1981, als sie die Regierungsgeschäfte übernahm, nicht wieder ein. Entsprechend verfuhren andere Landesregierungen wie auch die Regierung Kohl auf Bundesebene. Hans Koschnick zog im Jahr 1985 das Fazit, „der von der SPD aufgenommene Diskussionsprozess“ sei „in den CDU-geführten Ländern nicht ohne Wirkung“ geblieben. Die Be-

57 Hans Koschnick (Hrsg.): Der Abschied vom Extremistenbeschluss. Bonn 1979.
58 Martin Kriele: Der rechtliche Spielraum einer Liberalisierung der Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst. In: Neue Juristische Wochenschrift 32 (1979), S. 1-8, hier S. 1.
59 SPD-Präsidiumssitzung, 23.10.1978. In: Archiv der sozialen Demokratie, Helmut-Schmidt-Archiv, 6316.
60 Zit. n. Neue Zürcher Zeitung, 20.01.1979.
61 Zit. n. Eckhard Jesse: Streitbare Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Das Beispiel des Extremistenbeschlusses von 1972.Habil.Schr.- Trier 1989, S. 516.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hauptung, die SPD „kündige eine bestehende Gemeinsamkeit der Demokraten“ auf, stehe nur für einen „schlecht verhüllten Rückzug“ der Union in der Sache.[62]

Nach der Abschaffung der Regelanfrage im Bund und in den sozialliberal regierten Ländern ging die Zahl der Ablehnungen dort stark zurück.[63] Gleichwohl kann mit Blick auf die 1980er Jahre von einer Liberalisierung nur bedingt die Rede sein. So könnte es sich bei dem Rückgang der Ablehnungszahlen zum Teil um eine „optische Täuschung“ gehandelt haben, wie dies das aus dem Russell-Tribunal hervorgegangene Komitee für Grundrechte und Demokratie in einer 1981 erschienenen, gut dokumentierten Studie annahm. Das auch heute noch bestehende Komitee ging davon aus, dass die Abschaffung der Regelanfrage „zeitlich mit dem vorläufigen Abschluss einer gesellschaftlichen Entwicklung“ zusammengetroffen sei, die „das politische Instrument Berufsverbot derzeitig überflüssig gemacht“ habe. Die Abschaffung habe „aus sich selbst heraus keine politische Wirkung erzeugen“ können, sondern stehe für „den ‚erfolgreichen’ Abschluss der Berufsverbotspraxis seit Anfang der siebziger Jahre“. Im Zusammenhang mit dem „arbeitsmarktpolitischen Einbruch 1974/75“ habe der Radikalenerlass nämlich zu einem „Rückgang des studentischen politischen Engagements“ bzw. zum „Verfall studentischer politischer Organisationen“ geführt, weshalb die Zahl der potentiell vom Berufsverbot betroffenen jungen Menschen seit 1974 stetig zurückgegangen sei. „Fazit: Das Berufsverbot entlässt seine angepassten oder ‚ausgestiegenen’ Kinder.“[64]

Doch nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung „nach dem Boom“ konnte tendenziell illiberalisierende Auswirkungen haben. Berücksichtigt werden muss auch, dass die Union zwar darauf verzichtete, die Regelanfrage wieder einzuführen, was zu einem merklichen Rückgang der Anhörungen und Ablehnungen auch in ihrem Verantwortungsbereich führte. In Baden-Württemberg zum Beispiel wurden 1975 rund vierzig Verfahren neu eröffnet, 1985 nur ein einziges.[65] Jedoch hielten CDU und CSU weiterhin an der auf dem Tenor des Bundesverwaltungsgerichtsurteils von 1975 fußenden Überzeugung fest, wonach schon kleine Zweifel an der „Verfassungstreue“ für die Ablehnung eines Bewerbers oder einer Bewerberin ausreichten. Rückendeckung bekamen die Unionsparteien in den 1980er Jahren dabei von vielen

62 Hans Koschnick/ Klaus-Henning Rosen: Der lange Abschied vom Extremistenbeschluss. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 10 (1985), S. 939-942, hier S. 942.

63 Zum Folgenden Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 475-478.

64 Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Ohne Zweifel für den Staat. Die Praxis zehn Jahre nach dem Radikalenerlass. Reinbek bei Hamburg 1982, S. 25 f. u. 35.

65 Manfred Histor (Pseud.): Willy Brandts vergessene Opfer. Geschichte und Statistik der politisch motivierten Berufsverbote in Westdeutschland 1971-1988. Freiburg/ Breisgau 1989, S. 87-98, hier S. 94.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hohen Verwaltungsbeamten – übrigens auch in SPD-regierten Ländern[66] – sowie von einer großen Mehrheit der Verwaltungs- und Disziplinarrichter. Letztere konterkarierten die 1978/79 einsetzenden Liberalisierungsbemühungen vor allem auch insofern, als sie die in der Folge des BVerwG-Urteils eingeleiteten Disziplinarverfahren gegen Lebenszeitbeamte nicht nur für rechtens, sondern sogar für verfassungsrechtlich zwingend erachteten. Die Zahl der gegen linke Lebenszeitbeamte verhängten Berufsverbote stieg in den 1980er Jahren im Vergleich zu den 1970er Jahren sogar an – auf über dreißig.[67]

Andererseits spricht aber auch einiges dafür, dass die Bereitschaft, mit Kommunisten und ihren Sympathisanten im öffentlichen Dienst zu „leben", seit dem Ende der 1970er Jahre in allen Bereichen der Gesellschaft wohl in ähnlichen Ausmaßen wuchs, wie gleichzeitig das Verständnis für das Verbleiben von NS-Belasteten wie Hans Filbinger auf Spitzenpositionen schrumpfte. Im zweiten Jahrzehnt nach dem Beginn des „langen Marsches durch die Institutionen" machte es sich bemerkbar, dass Angehörige der 68er-Generation mittlerweile in Positionen aufgerückt waren, in denen sie über Einstellungen oder Entlassungen mit zu befinden hatten. Verwiesen sei hier etwa auf Gerhard Schröder, der kommunistische und friedensbewegte Bewerber oder Bedienstete zunächst als Anwalt vertrat und später, nachdem er 1990 niedersächsischer Ministerpräsident geworden war, die Regelanfrage abschaffte und sich sogar um die Wiedereinstellung entlassener Kommunisten bemühte.[68]

Ein weiteres Beispiel ist der – wie Schröder 1944 geborene – Sohn des langjährigen Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz Hubert Schrübbers, der 1972 aufgrund seiner NS-Belastung zurücktrat: Michael Schrübbers sorgte 1982 als Richter am Kölner Landgericht erstmals dafür, dass eine einstellende Behörde eine Entschädigung zahlen musste, weil sie sich bei der Überprüfung der Verfassungstreue eines Bewerbers zu viel Zeit gelassen hatte.[69] Last but not least – und entgegen der Prognose des Komitees für Grundrechte und Demokratie – trauten sich Staatsdiener in den achtziger Jahren sehr wohl, ihrer politischen Überzeugung auf »radikale« Art und Weise Ausdruck zu verleihen. Als achtzehn Richter und zwei Richterinnen die US- Raketenstellung in Mutlangen blockierten, solidarisierten sich

66 In Hamburg beispielsweise, vgl. Schwerer Qualm. In: Der Spiegel, 05.02.1979.
67 Histor: Opfer (wie Anm. 65), S. 113. Vgl. auch Hans Karl Rupp: Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. München 2009, S. 211.
68 Gregor Schöllgen: Gerhard Schröder. Die Biographie. München 2015, S. 201 ff.
69 Zügig schnüffeln. In: Der Spiegel, 04.01.1982.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1983 mehr als eintausend Angehörige des höheren Justizdienstes mit ihnen – unter öffentlicher Nennung der jeweiligen Namen.[70]

Nach der Vereinigung beider deutscher Staaten wurden nur noch sehr vereinzelt Verfassungsfeinde mit Verweis auf die sogenannte Gewährbiete-Formel nicht zum Staatsdienst zugelassen. Am 31. Dezember 1991 wurde die Regelanfrage selbst in Bayern eingestellt.[71] Dabei handelte es sich auch um einen realpolitischen Akt, der den bayerischen Behörden die Entscheidung darüber ersparte, wie sie mit ehemaligen Mitgliedern der SED und ihrer Vorfeldorganisationen umgehen sollten. Eine Regelüberprüfung findet seit den 1990er Jahren nur noch im sicherheitsrelevanten Bereich statt. In bestimmten Positionen wird darüber hinaus auf Stasi-Tätigkeit überprüft.

Schluss: ein Nebeneinander von Liberalisierung und Illiberalisierung

Michel Foucault hat linken Kritikern der Bundesrepublik 1979 entgegnet, das von ihnen wegen seiner Anziehungskraft auf französische Eliten so sehr verhasste *modèle allemand* weise mitnichten in die Vergangenheit, sondern vielmehr in die Zukunft. Was sich in der Bundesrepublik der Berufsverbote und des Deutschen Herbstes abgezeichnet habe, sei nicht der „Polizeistaat", vor dem sich die Linke so sehr fürchte, sondern ein komplex-ambivalenter „Rechtsstaat", in dem sich die Gesellschaft mittels Verrechtlichung unaufhörlich selbst diszipliniere: „Ce qui est le modèle allemand, et ce qui se diffuse, ce n'est pas l'Etat de police, c'est l'Etat de droit."[72] Und in der Tat lässt sich zumindest für Frankreich konstatieren, dass sich der französische Staat in den letzten zwanzig, dreißig Jahren jenem Modell annäherte, das in der Bundesrepublik der 1970er Jahre als Politik der inneren Sicherheit zum Kampf gegen „Verfassungsfeinde" konzipiert wurde.[73]

Bevor die „streitbare Demokratie" bundesdeutscher Prägung in den 1980er und 1990er Jahren zum Exportmodell wurde, machte sie eine wech-

70 Bernt Engelmann: Rechtsverfall, Justizterror und das schwere Erbe. Ein Beitrag zur Geschichte der Strafjustiz von 1919 bis heute. Bd. 2: Die unsichtbare Tradition. Köln 1989, S. 371.

71 Uwe Backes/Eckhard Jesse: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik. Bonn 1996, S. 477.

72 Michel Foucault: Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979). Paris 2004, S. 184.

73 Mechthild Baumann: Frankreich: Republikanisches Vermächtnis trifft auf moderne Bedrohungen, in: Gert-Joachim Glaeßner/ Astrid Lorenz (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Wiesbaden 2005, S. 63-83S, hier S. 73-82; Claire-Lise Buis: Démocratie(s) à l'épreuve. Discours sur l'ennemi intérieur et identité démocratique dans les débats parlementaires français et allemands depuis la fin des années soixante, Diss.-Ms. Paris 2008, S. 141.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

selhafte Entwicklung durch, bei der Liberalisierung und Illiberalisierung nebeneinander koexistierten. Den staatlichen Umgang mit dem Parteikommunismus Moskauer Prägung als Richtschnur nehmend, können für die Jahre vor 1970 zwei unterschiedliche Ausformungen der „streitbaren Demokratie" identifiziert werden. Auf der einen Seite gab es die in Politik und Sicherheitsbehörden vorherrschende Ansicht, wonach die KPD und ihr Umfeld so *offensiv* wie rechtsstaatlich möglich bekämpft werden sollte.

Dem setzte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil von 1956 eine „streitbare Demokratie" entgegen, die den Gesetzgeber darauf verpflichtete, eher *defensiv* zu agieren und jedes Mal genau abzuwägen, ob das Ausmaß der Bedrohung durch eine demokratiefeindliche Gruppierung eine Einschränkung der individuellen oder kollektiven Freiheitsrechte auch wirklich rechtfertigte.

Auch weil die „streitbare Demokratie" des KPD-Urteils weder in der Staatsrechtslehre noch von den Sicherheitsbehörden rezipiert wurde, können die 1950er und 1960er Jahre durchaus als „Jahrzehnte der inneren Sicherheit" bezeichnet werden – genau wie die in dieser Hinsicht berühmten und berüchtigten 1970er Jahre. Der markanteste Unterschied zwischen den Jahren vor und nach 1970 betraf nicht so sehr das staatliche Handeln, sondern die Lautstärke, mit der dieses staatliche Handeln in Frage gestellt wurde. Was kaum verwundern kann, übernahmen doch nun die Angehörigen der 68er-Generation gleichsam den Staffelstab von jener kleinen intellektuellen Minderheit, die schon vor 1968 gegen eine allzu offensiv ausgerichtete Politik der inneren Sicherheit protestiert hatte. Allein, den liberalen Reformern, die wie Maihofer nun in politisch verantwortlicher Position waren, fiel es schwer, mit gleicher Verve für Liberalität im Bereich der inneren Sicherheitspolitik einzutreten wie noch in den 1960er Jahren. Im Falle Maihofers hatte dies natürlich auch damit etwas zu tun, dass er nun kein Juraprofessor in Saarbrücken mehr war, sondern Innenminister in einer Zeit, da es in Deutschland erstmals seit 1945 wieder politische Morde gab. Auch die Abgrenzung zur DKP musste gerade wegen der ostpolitischen Öffnung von der sozial-liberalen Koalition akzentuiert werden.

Strukturell verschärft hat die Konflikte des „roten Jahrzehnts" aber auch, dass das Bundesverfassungsgericht nicht mehr wie in den 1950er Jahren für eine defensive, sondern eine offensive Politik der inneren Sicherheit eintrat. Dass dem so war, hat nicht nur etwas mit der APO zu tun, sondern auch und womöglich vor allem mit generationellen Verschiebungen, die quer liegen zum üblichen Liberalisierungs-Narrativ: Denn die Ablösung der „alten" Verfassungsrichter im Laufe der 1960er Jahre sorgte in diesem Fall nicht für eine Liberalisierung, sondern für eine Illiberalisierung der Sicherheitsjudikatur. Die nachrückenden Richter hatten im Dritten Reich keine Verfolgungserfahrung gemacht. Das einzige deutsche Staatswesen, das sie als Bedrohung

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

erlebt hatten und erlebten, war die DDR. Die DKP/SED weiterhin so offensiv wie rechtsstaatlich möglich zu bekämpfen, erschien ihnen als politische und verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Im Praktizieren von Toleranz meinten sie keine Stärke zu sehen, sondern eine problematische Schwäche. Mit Grundsätzen wie „in dubio pro libertate" konnten die Institutionen, die sich an dieser Vorstellung von „streitbarer Demokratie" orientierten, wenig anfangen.

Wer in den 1970er und 1980er Jahren für eine offensive, intransigente Politik der inneren Sicherheit gegenüber dem Kommunismus eintrat (beim Rechtsextremismus lagen die Dinge anders[74]), brauchte sich nicht, wie noch in den 1950er und 1960er Jahren, auf eine konservativ-obrigkeitsstaatliche Staatsschutz-Tradition berufen, sondern konnte sich mit Fug und Recht vom Bundesverfassungsgericht zu einer solchen Haltung beauftragt fühlen. Sich diese Konstellation zu vergegenwärtigen, hilft uns nicht nur dabei zu verstehen, warum gerade auch FDP-Politiker wie Genscher, Weyer und sogar Maihofer im Streit um die innere Sicherheit kaum liberale Akzente setzten, die über verbale Bekenntnisse hinausgingen: Dem Kommunismus gegenüber „liberal" oder „tolerant" zu sein, solange er keine akute Gefährdung darstellte, hatte seit 1970 auch in den Augen des höchsten Gerichts den Ruch der mangelnden Rechtsstaatlichkeit, ja des gefährlichen Sympathisantentums. Die Gewalttaten der RAF kamen danach. Sie provozierten die Tendenzwende in der inneren Sicherheit nicht, sondern lieferten ihr nur zusätzliche Argumente.

Dass die Tolerierung der DKP und die Entschärfung des politischen Strafrechts von 1968 trotz der Tendenzwende im „roten Jahrzehnt" nicht zurückgenommen, sondern nur durch den Extremistenbeschluss konterkariert wurde, hat deshalb auch nur zum Teil damit zu tun, dass nun viel mehr Leute bereit waren, „mit Kommunisten zu leben". Dafür waren die jungen, in den 68er Jahren sozialisierten Leute, die diese Bereitschaft mitbrachten, sowohl numerisch als auch in Bezug auf ihre Position in der bundesdeutschen Gesellschaft noch zu unwichtig. Entscheidender dürften jene außen- und wirtschaftspolitischen Gründe gewesen sein, mithin also der durchaus auch in den Unionsparteien präsente Wunsch, an der ostpolitischen Öffnung festzuhalten, ohne deshalb vom Antikommunismus abrücken zu müssen.

So wurde mit dem Extremistenbeschluss und der Regelanfrage eine Überprüfungspraxis etabliert, die für die Betroffenen zwar weniger „hart" war als das Vorgehen der politischen Justiz vor 1968, dabei jedoch von Zehntausenden jungen Leuten als Bedrohung wahrgenommen wurde und in der Folge ein bislang unbekanntes Maß an Illiberalität erreichte. Dass SPD und FDP diese Entwicklung erkannten und mit der Abschaffung der Regelanfrage

74 Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 407-409.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1979 gleichsam die Notbremse zogen, kann als „Liberalisierung als Lernprozess“ bezeichnet werden – und als kleiner Schritt hin zur „Entsicherheitlichung“ des Kommunismusproblems. Allerdings blieben auch diese Liberalisierung und auch der Lernprozess, der mit ihr verbunden war, begrenzt. Konterkariert wurden beide nicht nur durch die wirtschaftliche Krisenentwicklung, sondern auch durch Angehörige rechtsstaatlicher Institutionen, die nicht gewillt waren, die von der SPD/FDP-Regierung eingeläutete Politik mitzutragen. Auch dass 1990/91 die letzten Bundesländer die Regelanfrage einstellten, war weniger das Ergebnis eines Lernprozesses als das eines Sieges über den Kommunismus.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Steffen Henne

Informationstechnischer Wandel und Liberalität in der Bundesrepublik der 1970er Jahre

Seit den 1960er Jahren gehört der Einsatz elektronischer Datenverarbeitung (EDV) als Mittel der öffentlichen Verwaltung und Grundlage des Regierens ebenso zu den großen politischen Herausforderungen moderner Industriegesellschaften und deren staatlicher Organisation wie die Verrechtlichung der Verwendung der neuartigen Informationstechnologien. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hatte sich bereits zur Zeit der Großen Koalition unter Kanzler Kurt Georg Kiesinger der Anspruch ‚modernen' Regierens mit der Anwendung innovativer Technologien verknüpft.[1] Daten bzw. Informationen wurden zunehmend als autoritative Ressourcen politischen Handelns wahrgenommen, für deren möglichst effiziente Verarbeitung die administrative Infrastruktur des Staates zu modernisieren war. Insbesondere aber die anschließende Regierungszeit der sozialliberalen Koalition stellt eine historische Periode dar, in der informationstechnische bzw. -theoretische Prämissen die institutionellen Formen des Regierens und die politische Programmatik in neuer Intensität aufeinander verwiesen.

Die intensive Förderung und Erforschung von Informationstechnologien und der Aufbau von staatlichen Datenbanken und Informationssystemen drängten in das Zentrum des sozialliberalen Reform- und Demokratisierungsdiskurses. Prinzipien des Informationsaustauschs und der Kommunikation – das machte der erste sozialdemokratische Bundeskanzler Willy Brandt bereits in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 deutlich – waren nichts weniger als die Bedingungen und zugleich Ausdruck politischer Handlungsfähigkeit und gesellschaftlichen Wandels. Unmittelbar auf die epochemachende Formel „Wir wollen mehr Demokratie wagen" ließ Brandt das Versprechen folgen, dass die Regierung dem „Bedürfnis nach Information Genüge tun" würde. Durch „ständige Fühlungnahme mit repräsentativen Gruppen unseres Volkes und durch eine umfassende Unterrichtung über die Regierungspolitik" sollte „jeder Bürger die Möglichkeit" erhalten, „an der

1 Zum Konzept ‚modernen' Regierens vgl. Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. München u.a. 2005. Zur Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie vgl. ebd., S. 109-115, 252-257, 339-344 u. 377-381.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken."[2] Mit den Praktiken der ‚Fühlungnahme' – gleichsam dem ‚information-input' – und der ‚Unterrichtung' – oder ‚information-output' – skizzierte Brandt ein Konzept gesellschaftlich rückgekoppelten Regierens. Damit war im Übergang zu den 1970er Jahren im Parlament eine Vulgär-Kybernetik spruchreif geworden, die Regierung und regierte Bevölkerung als Bestandteile eines informationsverarbeitenden Systems konzipierte. Für die optimale Funktionalität dieses Informationssystems, so die gouvernementale Prämisse, sei ein fortwährender Austausch, ein möglichst ungehemmter Fluss von Informationen herund sicherzustellen.

Ziel der Automatisierung und Computerisierung der öffentlichen Verwaltung war die bundesrepublikanische ‚Gesellschaft', der die sozialliberale Regierung die Funktion eines ‚Agenten der Modernisierung' und der Demokratisierung zuschrieb. Neben dieser funktionalen Bedeutung des Sozialen als politisches Subjekt zielten die neuen Möglichkeiten der Datenerhebung und -verarbeitung auf die ‚Bevölkerung' der Bundesrepublik als statistisch erfassbares Objekt des Regierens. Die zweite Hälfte der 1960er Jahre markiert damit auch eine Zäsur für ein umfangreiches innenpolitisches Großvorhaben der Bonner Republik – genauer ein „vast legibility project to map its interior terrain and the lives of its population".[3]

Der folgende Beitrag hat das Ziel herauszuarbeiten, welche Bedeutung die sozialliberale Regierung dem informationstechnischen Wandel im Rahmen ihres Demokratisierungs- und Liberalisierungs-Projekts zuschrieb. Besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem Bundesministerium des Innern zu. Denn dort bündelten sich sowohl die Kompetenzen für die informationstechnische Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als auch für die Zuständigkeit für das in der Folge entstehende Politikfeld, für das sich der Begriff des ‚Datenschutzes' durchsetzen sollte. An der Spitze des Innenministeriums standen zur Zeit der sozialliberalen Koalition nacheinander die drei Freien Demokraten Hans-Dietrich Genscher, Werner Maihofer und Gerhart Baum, die die (sozial-)liberale Programmatik – auch mit Blick auf die Antizipation informationstechnischen Wandels – mit je eigener Handschrift signierten. Gleichsam im Sinne einer ‚politischen Paläographie' zielt der Beitrag darauf ab, jene ‚liberalen Signaturen' zu entziffern, mit denen die drei freidemokratischen Bundesinnenminister zwischen 1969 und 1982 ihren politischen Agenden in der Auseinandersetzung mit den Folgen informationstechnischen Wandels unterzeichneten. Unter einer ‚liberalen

2 Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Sten. Ber. 6/05, 28. Oktober 1969, S. 20.

3 Larry Frohman: Population Registration, Social Planning, and the Discourse on Privacy Protection in West Germany. In: The Journal of Modern History 87 (2015), S. 316–356, hier S. 317.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Signatur‘ wird indes weniger eine feststehende – etwa parteipolitisch verfasste – Dogmatik oder Programmatik verstanden, die dann unter anderem auf die Sach- und Problemlage ‚Informationstechnik‘ angewandt wurde. Vielmehr geht der Beitrag davon aus, dass sich eine politische Signatur als Ergebnis von Aushandlungs- und Zuschreibungsprozessen abzeichnet. Politische Signaturen, so die Annahme, sind stets als Umschriften und Rekonfigurationen zu verstehen, die sich in der Auseinandersetzung mit neuen Situationen, Sach- und Problemlagen wie den Chancen und Risiken moderner Informationstechnik – also gleichsam im Schreibprozess – formieren.

Vor diesem Hintergrund fragt der Beitrag zunächst, welche Institutionen als zentrale Elemente einer als informationsverarbeitendes System imaginierten Staatlichkeit diskutiert und konstituiert wurden. Daran schließen Fragen nach den ideengeschichtlichen Bedeutungsebenen des politischen, ökonomischen und sozialen Liberalismus an, die zur Legitimierung der technischen Modernisierung mobilisiert wurden. Was war liberal an jener Politik, die den informationstechnischen Wandel zu nutzen und zu gestalten versuchte? In welchem Verhältnis sahen Politiker die Liberalität des Regierens und die Einführung von Informationstechnologien in der Bundes-, Landes- und kommunalen Verwaltung? Welche Subjektivitätsform adressierten sie? Zielte die EDV-gestützte Verwaltung auf die Rechte des bürgerlichen Subjekts oder auf den Wert des marktwirtschaftlichen Subjekts, dessen Produktivität nicht mehr nur auf materielle Waren-, sondern auch auf virtuelle Datenströme zu beziehen war?

Die hier formulierten Fragen nach der zeitgenössischen Deutung technischen Wandels beruhen auf der heuristischen Annahme, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung und dessen politische Reflexion den Beginn zweier wechselwirkender Prozesse markierten: Einerseits setzte eine zunehmende Automatisierung politisch-administrativer Abläufe ein. Andererseits und komplementär dazu entbrannte ein Deutungskampf, in dem es um die Politisierung und Entpolitisierung der Informationstechnik und deren positiv wie negativ wahrgenommene Funktion als Möglichkeitsbedingung gesellschaftlichen Wandels ging.

Der Soziologe Bruno Latour hat darauf hingewiesen, dass das Wechsel- und Zusammenwirken von Mensch und Technik zweierlei Lesarten anbietet: In einer anthropo- und soziozentrischen Perspektive erscheinen gesellschaftliche Werte, Moral und Vernunft bzw. deren Abwesenheit als Ursachen für Handlungsvollzüge. Die Technik fungiert dabei lediglich als neutrales Mittel und Überträger/Verstärker menschlicher Absichten. Demgegenüber verweisen ‚materialistisch‘-technizistische Deutungen auf die inhärente Wirkmäch-

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tigkeit der Technik, die menschliches Handeln determiniert.[4] Latours Hinweis wappnet auch den Historiker davor, den Argumenten der zeitgenössischen politischen Debatten um die Politizität der Technik/die Technizität des Politischen allzu vorschnell zu folgen. Stattdessen macht er darauf aufmerksam, dass die jeweiligen Argumente zu kontextualisieren und Deutungskonjunkturen nachzuvollziehen sind. Heuristisch sinnvoll erscheint daher ein Technikbegriff, nach dem ‚Technik' „nicht lediglich ein Instrument oder Produkt von Politik" darstellt, sondern vielmehr als ein „Medium" fungiert, „in dem Politik auf historisch je spezifische Weise aktualisiert werden kann."[5] Solche technisch bedingten ‚Aktualisierungen' des Politischen implizieren tiefgreifende epistemische Auswirkungen, etwa mit Blick auf die Erwartungshaltungen gegenüber dem politisch Möglichen und technisch Machbaren. Seit den 1960er Jahren und dann verstärkt seit Beginn der 1970er Jahre wurde also nicht einfach mit Hilfe des Computers (weiter) verwaltet und regiert – vielmehr transformierte der Einsatz von EDV die Regierungsweise und ihre Rationalität.

I

Bereits zur Zeit der Großen Koalition unter Kanzler Kurt Georg Kiesinger hatten die sich rasant entwickelnden Informations- und Kommunikationstechnologien als politisches Instrumentarium an Bedeutung gewonnen. Mit der Entwicklung einer neuen Generation elektronischer Rechenmaschinen hatte Mitte der 1960er Jahre eine enorme quantitative Steigerung der Rechenvorgänge eingesetzt, durch die administrative Massen- und Routinevorgänge – „Abrechnungs-, Buchungs- und Kontrollvorgänge" – in ungeahntem Umfang zu bewältigen waren.[6] Eine informationstechnisch gestützte, wertfrei und effizient funktionierende Verwaltung galt bald als ‚state of the art'

4 Vgl. Bruno Latour: On Technical Mediation – Philosophy, Sociology, Genealogy. In: Common Knowledge 3 (1994), S. 29-64. Instruktiv ist Latours Beispiel der gesellschaftlichen Debatte um gun-control in den USA. Auf der einen Seite behauptet die National Rifle Association (NRA) ‚People kill people – not guns!' und sucht die Ursachen für einen Mord in den niederen Motiven des Täters oder deren gesellschaftlichen Bedingungen. Die Mordwaffe ist untätig/unschuldig. Auf der anderen Seite rufen Waffen-Gegner ‚Guns kill people!' und attestieren dem Objekt eine Täterschaft (S. 30-34); vgl. mit stärkerem Bezug auf informationstechnologischen Wandel auch ders.: Social theory and the study of computerized work sites. In: W. J. Orlinokowski/Geoff Walsham (Hrsg.): Information Technology and Changes in Organizational Work. London 1996, S. 295-307.

5 Benjamin Seibel: Cybernetic Government. Informationstechnologie und Regierungsrationalität von 1943–1970. Wiesbaden 2016, S. 7.

6 Der Bundesminister des Innern: Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 7. Oktober 1968, Deutscher Bundestag, Drs. 5/3355, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

einer modernen Regierungsweise. Die Hoffnungen, die die Große Koalition mit dem informationstechnischen Wandel verband, materialisierten sich in umfangreichen staatlichen Entwicklungsmaßnahmen – etwa in Form des 1967 gestarteten Bundesprogramms zur Förderung der Datenverarbeitung oder der Gründung der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung im Jahr darauf.

Auch und vor allem auf Ebene der Bundesländer sollte die EDV die Grundlage moderner Politik bereiten. Eine Vorreiterrolle bei den wechselseitigen Prozessen der Politisierung des Computers und der Computerisierung der politisch-administrativen Praxis nahm das Bundesland Hessen ein. Ganz im Zeichen gesellschaftlicher Modernisierung hatte Ministerpräsident Albert Osswald (SPD) 1970 den Landesentwicklungsplan „Hessen '80“ vorgelegt. Dieser formulierte den Anspruch, die „Landesplanung auf einem technisch zeitgemäßen Niveau neu zu interpretieren und dabei die Planungshorizonte […] auszuweiten“.[7] Zentrale Voraussetzung der politischen Planung war ein Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in der Landesverwaltung. Das Hessische Datenverarbeitungsgesetz vom 16. Dezember 1969 hatte hierzu bereits den Aufbau eines sogenannten ‚integrierten Informationssystems‘ beschlossen, das sich aus einer Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und fünf Kommunalen Gebietsrechenzentren zusammensetzte.[8] Das integrierte Informationssystem sollte eine möglichst breite Datengrundlage als Bedingung einer modernen Sozialpolitik bereiten, eine effizientere Verwaltung gewährleisten und Kosten einsparen, indem unterschiedliche kommunale Stellen auf die zentral gesammelten und verarbeiteten Datenbestände zugreifen könnten und nicht mehr unabhängig voneinander dieselben Daten erheben müssten.

Auf Bundesebene verknüpfte die am 22. Oktober 1969 konstituierte sozialliberale Regierung Willy Brandts ihre gesellschaftspolitischen Ziele einer weiteren Demokratisierung und sozialen Liberalisierung, d.h. einer Ermöglichung gesteigerter gesellschaftlicher Teilhabe und Mitbestimmung, mit der Förderung und dem Einsatz von Informationstechnik. Man übertreibe nicht, so Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, „wenn man der Computertechnik eine katalytische Wirkung nicht allein für die gesamte wissenschaftlich-technische Entwicklung zuspricht, son-

7 Dirk van Laak: Mythos »Hessenplan«. Aufstieg und Wandel einer Landesplanung nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Wendelin Strubelt/Detlef Briesen (Hrsg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York 2015, S. 127-149, hier S. 138; Vorlage der Landesregierung betreffend den Großen Hessenplan/Landesentwicklungsplan, 20. Juni 1970, Hessischer Landtag, Drs. 6/3051.

8 Dritte Lesung des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ), 11. Dezember 1969, Hessischer Landtag, Sten. Ber. 6/65, S. 3402-3409; Hessischer Landtag, Drs. 6/2072; 2441; 2507; 2559.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dern weit darüber hinaus für die industrielle Produktion, die Verwaltung und andere Bereiche."[9] Und der erste freidemokratische Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, bekundete, dass „ein tiefgreifender Wandel in der Struktur des öffentlichen Dienstes" unübersehbar sei.[10]

In ihrer ersten Legislaturperiode führte die sozialliberale Regierung den von ihrer Vorgängerin begonnenen Auf- und Ausbau informationstechnischer Infrastrukturen fort. Außerdem forcierte sie die Erforschung der Auswirkungen des zunehmenden EDV-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung. In der ersten Hälfte der 70er Jahre erhöhten SPD und FDP das eingesetzte Budget noch einmal deutlich und stellten im Rahmen des ‚Leistungsplans Datenverarbeitung' zwischen 1971 und 1975 rund 165 Mio. DM für die Entwicklung „rechnerunterstützter Informations-, Dispositions- und Entscheidungssysteme" bereit.[11] Für eine „[v]erstärkte Förderung der Informatik und der Entwicklung von Computersprachen" wurden für die Jahre 1971 bis 1973 ca. 880 Mio. DM eingeplant.[12] Zum Symbol informationstechnisch gestützter Planung avancierte allem voran das Bundeskanzleramt, das Horst Ehmke, Bundesminister für besondere Aufgaben, gleichsam zur Regierungs- und Steuerungszentrale auszubauen versuchte. Diese sollte unter Verwendung neuester EDV-Technik die interministerielle Arbeit effektiver koordinieren, organisieren und optimieren. Zu den großen EDV-Vorhaben des Bundes zählten weiterhin die Konzeption eines ‚Informations-Bereitstellungs-Systems', der Aufbau eines Bundeszentralregisters in West-Berlin sowie die Einrichtung einer Verkehrsdatenbank, einer ‚Statistischen Datenbank' im Statistischen Bundesamt und eines ‚Allgemeinen kriminalpolizeilichen Informations- und Auskunftssystems' in Wiesbaden.[13]

Unter der Leitung des freidemokratisch geführten Innenministeriums begann zudem im Frühsommer 1970 eine interministerielle Arbeitsgruppe mit den konzeptionellen Vorbereitungen für den „Aufbau eines allgemeinen arbeitsteiligen Informationsbankensystems für die Bundesrepublik Deutschland".[14] Dem hessischen Beispiel folgend, beriet die Gruppe über den politischen Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit eines ‚Informationsbankensystems', das die Verknüpfung und Auswertung zuvor getrennter Datenbestände

9 Abgabe einer Erklärung (wie Anm. 2), S. 27.
10 Hans-Dietrich Genscher: Probleme der Verwaltung von morgen, In: ders. u. a.: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns. Chancen und Probleme elektronischer Informationsverarbeitung im öffentlichen Dienst. Oberhausen u.a. 1970, S. 17-27, hier S. 18.
11 Vgl. Metzler: Konzeptionen (wie Anm. 1), S. 378.
12 Der Bundesminister der Finanzen: Antwort auf kleine Anfrage betr. finanzwirksamer Vorschläge der Bundesregierung und der Fraktionen der SPD, FDP, 20. Februar 1970; Deutscher Bundestag Drs. 6/418, S. 5.
13 Der Bundesminister des Innern: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 17. April 1970, Deutscher Bundestag Drs. 6/648, S. 10-12.
14 Ebd., S. 13 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ermöglichen sollte. Die Bundesregierung erhoffte sich von der Arbeitsgruppe, die im Mai 1971 ihren Bericht vorlegte, vor allem eine Antwort auf die „Frage, ob es aufgrund des technisches Standes und der absehbaren Fortentwicklung der Datenverarbeitung und der Datenfernübertragung […] möglich ist, zwischen EDV-gestützten Informationseinrichtungen einen wirtschaftlich funktionierenden Verbund herzustellen, der den Zugang zu Informationen aus allen Wissensgebieten eröffnet, und ob es sinnvoll ist, ein solches Verbundsystem zu schaffen."[15]

Wesentliche Bedeutung für die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und den Aufbau eines Informationssystems kam dem Meldewesen zu.[16] Fungieren doch die Meldestellen als administrative Knotenpunkte und – so formulierte Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher in einer (informations-)technizistischen Metaphorik – „Informationspools für eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben".[17] Tatsächlich ließ sich die Funktionalität der miteinander kommunizierenden bzw. sich „untereinander im Wege der Rückmeldung" verständigenden Meldebehörden mit der zeitgenössisch auch im politischen Feld an Deutungshoheit gewinnenden Kybernetik plausibilisieren.[18] Im bundesweiten Informationsnetz tauschte sich das Meldewesen mit Statistikbehörden, Standesämtern, Kreiswehrersatzämtern, Ausländerbehörden, Schulämtern, Polizeieinrichtungen, Gesundheitsämtern, den Pass- und Personalausweisbehörden und den Wahlbehörden aus. Von Bedeutung waren zudem die sogenannten ‚Annexkompetenzen' wie etwa das Ausstellen von Lohnsteuerkarten oder die Vorbereitung von Wahlen. Vor allem aber erfüllte der Verwaltungszweig des Meldewesens als Bestandteil eines Staates, den man zunehmend als Informationssystem beschrieb, gleichsam die Funktion eines Interfaces, das den Bürger „für die Verwaltung und für deren […] Maßnahmen erreichbar" mache und den Informationsfluss zwischen Bürger und Staat herstelle.[19]

Mit Hilfe eines neuen Bundesmeldegesetzes plante Innenminister Genscher, das Meldewesen, „das für viele noch obrigkeitsstaatliche, vom Mißtrauen des absoluten Staates gegen seine Untertanen geprägte Züge auf-

15 Das Informationsbankensystem. Vorschläge für die Planung und den Aufbau eines allgemeinen arbeitsteiligen Informationsbankensystems für die Bundesrepublik Deutschland. Band I: Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe beim Bundesministerium des Innern an die Bundesregierung. Köln u. a. 1971, Vorbemerkung o. S.

16 Vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 319.

17 Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 5. November 1971, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8549.

18 Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 4. Oktober 1971, Deutscher Bundestag Drs. 6/2654, S. 7. Vgl. Philipp Aumann: Mode und Methode. Die Kybernetik in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 2009; Michael Hagner/Erich Hörl (Hrsg.): Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik. Frankfurt a. M. 2008.

19 Erste Beratung Meldewesen (wie Anm. 17), S. 8549.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zuweisen scheint, in ein modernes Instrument des neuzeitlichen Staates“ umzubauen, und dadurch „für die gesamte öffentliche Verwaltung ein[en] Prozeß der Modernisierung und Rationalisierung“ einzuleiten.[20] Aus dem „ursprünglich sicherheitspolizeilichen Instrument“ des Meldewesens – der Dortmunder Polizeidirektor Hans Kanig sprach von der „Urzelle der öffentlichen Sicherheit”[21] – sollte sich nun „der Kern eines Informationssystems für kommunale und staatliche Dienststellen und Behörden über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner“ entwickeln.[22] Mit dem Entwurf eines Bundesmeldegesetzes reagierte die Bundesregierung auf die Entwicklungen in einigen Bundesländern, die durch den Erlass erster EDV-Organisationsgesetze vollendete Tatsachen geschaffen hatten. In einer zweiten Modernisierungsstufe gehe es nun darum, so Genscher, „der Verwaltung automationsgerechte Vorschriften an die Hand zu geben, um die Effizienz dieser neuen Arbeitsmethode zu sichern.“[23] Volker Hauff (SPD), Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Forschung und Technologie, sah in dem Meldegesetz gar „einen Baustein und ein Instrument, um die informierte Gesellschaft zu schaffen“ – jene soziale Stufe also, die der Kybernetiker Karl Steinbuch 1966 wirkmächtig beschrieben hatte.[24]

Das Herzstück des Meldegesetzes war die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens. Diese zwölfstellige Ziffernfolge, die sich aus dem Geburtsdatum, einer Kennziffer für das Geschlecht, einer Serienzahl sowie einer maschinellen Prüfziffer zusammensetzte, diente als ein „automationsgerechtes, numerisches Sortiermerkmal“, das die Bearbeitung wachsender Datenbestände erleichtern und den Datenverkehr zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen beschleunigen, vor allem aber die Verknüpfung von unterschiedlichen Teildatenbanken vereinfachen sollte.[25] Als Vorbilder dienten etwa die skandinavischen Länder und Israel, die zu diesem Zeitpunkt bereits ein solches nummerisches Rationalisierungsmittel verwendeten.

Die Argumentation, mit der Genscher das Bundesmeldegesetz und die Einführung des bundeseinheitlichen Personenkennzeichens verteidigte, war emblematisch für ein liberal-modernistisches Technikverständnis, das zwi-

20 Genscher: Probleme (wie Anm. 10), S. 22; Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8551.
21 Hans Kanig, Direktor der Polizei Dortmund, zit. n. Frohmann: Population Registration (wie Anm. 3), S. 331.
22 Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz), 4. Oktober 1971, Deutscher Bundestag Drs. 6/2654, S. 7.
23 Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8551.
24 Ebd., S. 8552. Siehe auch Karl Steinbuch: Die informierte Gesellschaft. Stuttgart 1966.
25 Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, Deutscher Bundestag Drs. 6/648, S. 9. Vgl. auch Joachim Hertel: Das bundeseinheitliche Personenkennzeichen. In: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (ÖVD) 1 (1971), S. 9-26.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schen technischem und gesellschaftlichem Fortschritt zu vermitteln suchte. Genscher folgte einerseits den wirkmächtigen Thesen der sozialphilosophischen Technokratiedebatten, indem er feststellte, dass sich der technologische Wandel als „unausweichlicher Sachzwang" vollziehe, auf den die Politik nur einhegend reagieren könne.[26] Um effizienter arbeiten zu können, müsse das Meldewesen automationsgerechter und nach den „Gesetzmäßigkeiten" der Maschine gestaltet werden. Insgesamt sei die politische Förderung moderner Informationstechnologien dringend geboten, da die öffentliche Verwaltung „der wachsenden Informationsflut nicht mehr Herr werden" könne, so Genscher, „wenn nicht moderne Mittel wie die elektronische Datenverarbeitung zum Einsatz" kämen. Andererseits gab sich der Bundesminister des Innern jedoch redliche Mühe, den informationstechnischen Sachzwang nicht als Gefahr für die bundesrepublikanische Gesellschaft darzustellen. Stattdessen betonte er die Neutralität und reine Sachlichkeit der technischen Verwaltungsmittel. Die Informationstechnik des Personenkennzeichens sei gerade kein „unerwünschtes Zugeständnis an den technischen Fortschritt", das nachteilige Effekte für den einzelnen Bürger und die Gesellschaft im Ganzen in Kauf nehmen würde, sondern „ein wertfreies Mittel zur Anwendung eines unentbehrlich gewordenen technischen Systems".

Die unterschiedlichen Vorhaben einer Automatisierung und Computerisierung der öffentlichen Verwaltung, von der Aufrüstung bestehender Institutionen über die Einrichtung neuer Rechenzentren bis hin zur Konzeption eines ‚integrierten Informationssystems' standen in der Frühphase der sozialliberal Regierungszeit noch ganz im Zeichen des zeitgenössischen Planungs- und Reformdenkens. Symptomatisch für diesen war, dass Innenminister Genscher und andere Regierungsvertreter einerseits einen technischen Determinismus feststellten, diesen aber nicht pessimistisch, sondern (fortschritts-)optimistisch interpretierten. Selbst das vom Bundesinnenministerium vorangetriebene Projekt eines automatisierten Meldewesens, das den Bürger als maschinenlesbares Datensubjekt codierte, schien resistent gegenüber den klassischen kulturkritischen Topoi eines zunehmend verwalteten und vermessenen Menschen. Zu vielversprechend war der Ausblick auf eine Potenzierung der ökonomischen, administrativen und damit der gesellschaftspolitischen Leistungsfähigkeit.

II

Der Aufbau einer informationstechnischen Infrastruktur, die Konzeption eines integrierten Informationssystems ebenso wie die Rationalisierung des

26 Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8550. Dort auch die folgenden Zitate.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Meldewesens waren in den Augen der Bundesregierung zu Beginn der 1970er Jahre Bedingung für das Projekt einer fortgesetzten Demokratisierung und Liberalisierung und zugleich dessen Ausdruck. Ein Zusammenhang zwischen der ‚Liberalität' des Regierens und den Möglichkeiten des informationstechnischen Wandels ergab sich für Vertreter der Regierung auf verschiedenen Ebenen:

Erstens zielte der Anspruch auf eine Rationalisierung politischen Handelns – und des Verwaltens – auf das sozialliberale Partizipationspostulat, das als Kernelement der Reform-Programmatik mehr demokratische Teilhabe einforderte. Vom Einsatz der EDV innerhalb der öffentlichen Verwaltung versprach sich die sozialliberale Regierung eine Rationalisierung im Sinne einer objektiv nachvollziehbaren und wertfreien Bearbeitung individueller Bürgerbelange. Moderne EDV würde eine individuelle und gerechte Verwaltung ermöglichen. Informationstechnik erhielt insofern die Bedeutung eines technologischen Apriori liberaler Sozialität, als dass sie die gleichen Bedingungen für die Partizipation des Einzelnen am Prozess gesellschaftlicher Gestaltung bereitstellte. „[F]ür jeden einzelnen", so Bundesinnenminister Genscher, „sind Informationsprobleme entscheidend, sei es für seine persönlichen Lebensziele, sei es für seine verantwortliche Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozeß."[27]

Zweitens versprach sich die Regierung einen (informations-)ökonomischen Liberalisierungseffekt, indem das staatliche Informationssystem einen Zirkulationsraum strukturierte, innerhalb dessen ein ungehemmter Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungsinstanzen möglich würde.[28] Daten, so die Annahme, waren ein wertvolles, politisch nutzbares Gut, und die gewonnen Informationen waren Genscher zufolge als der „vielleicht bedeutsamste Rohstoff unserer Zeit" zu nutzen – gleichsam als Material gesellschaftlicher Veränderung.[29] Analog zum materiellen Warentausch versprach eine ungehemmte Zirkulation des virtuellen Informationsflusses zwischen den Behörden einen Nutzen sowohl für die Verwaltung als auch für die verwalteten Bürger. Einen Abbau von Hemmnissen galt es dabei sowohl bei der Informationsproduktion und der Informationskonsumption zu fördern. Um beides anzuregen, so Genscher, hatte die Politik die Aufgabe, das gesellschaftliche Projekt technischer Modernisierung durch technische Aufklärung zu begleiten und das Thema ‚Datenverarbeitung' „an die Öffentlichkeit zu bringen".[30] Diese Öffentlichkeitsarbeit müsse darauf abzielen,

27 Hans-Dietrich Genscher: Zum Geleit. In: Das Informationsbankensystem (wie Anm. 15), S. VII f., hier S. VII.
28 Seibel: Cybernetic Government (wie Anm. 5), S. 62.
29 Genscher: Zum Geleit (wie Anm. 15), S. VII; vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 336.
30 Genscher: Zum Geleit (wie Anm. 15), S. VIII.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„Bürger und Gesellschaft informationsbewußt zu machen“ und eine Sensibilität für den Nutzen technischen Wandels sowie „ein breites Informationsverlangen zu erzeugen“.[31] Wie sich zeigen sollte, war dies kein ganz leicht zu erreichendes Ziel: Auch acht Jahre später diskutierte der Bundestag, warum Informations- oder „Datenbewußtsein“ sich „nur langsam von den Expertenzirkeln nach unten“ ausbreite.[32]

Drittens war man im Innenministerium zu Beginn der 1970er Jahre der Überzeugung, dass die Automation des Meldewesens und die Computerisierung der Verwaltung insgesamt einem klassischen Ziel des politischen Liberalismus zu Gute kämen: dem Abbau staatlicher Intervention in die bürgerliche Privatsphäre. Die Liberalität der Gesellschaft werde dadurch gefördert, dass die Interaktion zwischen Staatlichkeit und Bürger – wie bereits im Berliner Programm der FDP von 1957 gefordert – „auf die notwendigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben“ eingeschränkt werde.[33] Das neue Melderecht etwa solle in dieser Hinsicht eine spürbare Erleichterung für den Bürger bringen, indem es diesen deutlich weniger durch Behördengänge und Mehrfachauskünfte belaste. Angesichts der folgenden Debatten um die Notwendigkeit eines politisch institutionalisierten Datenschutzes erscheint es durchaus bemerkenswert, dass die Informationstechnik – jedenfalls in Regierungskreisen – zu diesem Zeitpunkt als ein Instrument wahrgenommen wurde, dass die Privatheit der Bürger fördern werde. Als den potentiell „Leidtragende[n]“ informationstechnischer staatlicher Intervention machte die Koalition zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht den Bürger als Opfer staatlicher Überwachung und Kontrolle aus. Vielmehr sorgte man sich um den „mit Formularen und Meldepflichten belasteten und darüber mit Recht verärgerten Bürger“.[34] Dessen verwaltete Existenz sollte durch die Automation des Meldewesens Erleichterung erfahren, indem beispielsweise nach einem Wohnungswechsel keine persönliche Meldung mehr nötig wäre.

Trotz der positiven Erwartungen an die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Hoffnung auf die entstehenden Liberalisierungseffekte für den verwalteten Bürger war sich die sozialliberale Bundesregierung der gesellschaftlichen Gefahren bewusst, die von der Informationstechnik ausgingen. Dem Schutz der bürgerlichen Privatsphäre, so merkte die Regierung im zweiten Bericht über die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung im April 1970 an, sei „bei der Planung von EDV-Vorhaben, insbesondere des

31 Ebd., S. VII u. VIII.
32 So Paul Laufs (CDU) bei Beratung des Ersten Tätigkeitsberichts des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/164, 28. Juni 1979, S. 13107.
33 Berliner Programm der Freien Demokratischen Partei (Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Berlin am 26. Januar 1957). In: Heino Kaack: Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei. Meisenheim am Glan 1976, S. 77-87, hier S. 77. .
34 Lothar Krall (FDP), Deutscher Bundestag Sten. Ber. 6/149, S. 8554.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

allgemeinen arbeitsteiligen Informationssystems besondere Aufmerksamkeit“ zu widmen.[35] Dabei stand sie nicht nur vor der Aufgabe, die Automation des Verwaltungshandelns mit bestehenden Gesetzen und herrschendem Recht zu harmonisieren – etwa mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, das die grundsätzliche Geheimhaltung der statistischen Einzelangaben sicherstellte, oder eben den Meldegesetzen der Länder, deren bundeseinheitliche Rahmung angestrebt wurde. Vor allem war die Verarbeitung personenbezogener Daten auf das Grundgesetz zurückzuführen, das den Schutz der Privatsphäre und der Menschenwürde bzw. das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gewährleistet.

Politiker sowie Rechts- und Sozialwissenschaftler diskutierten bereits seit Ende der 1960er Jahre über eine mögliche Gefährdung der bürgerlichen Privatsphäre und Menschenwürde durch die Möglichkeiten der EDV. Abermals nahm das Bundesland Hessen in der Gestaltung des schon bald – eher missverständlich – als ‚Datenschutz‘ bezeichneten Politikfeldes eine Vorreiterrolle ein. Am 7. Oktober 1970 trat das Hessische Datenschutzgesetz in Kraft. Dieses weltweit erste Gesetz seiner Art sah vor allem eine Reglementierung der Sammlung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten vor. Zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen richtete das Gesetz die beispiellose Institution des Datenschutzbeauftragten ein, der am 8. Juni 1971 sein Amt antrat und als unabhängige, weisungsfreie Aufsichts- und Beobachtungsinstanz den Einsatz der EDV in der öffentlichen Verwaltung als Gefahrenquelle für die bürgerliche Privatsphäre überwachte. Schutzobjekt des Datenschutzes war jedoch nicht nur, wie gemeinhin angenommen, allein die Privatsphäre, sondern auch das Informationsgleichgewicht bzw. der gleichmäßige Verlauf des Informationsflusses etwa zwischen den Staatsgewalten oder unterschiedlichen Verwaltungsorganen. In seinem ersten Tätigkeitsbericht stellte der Hessische Datenschutzbeauftragte fest:

> „Das große Problem für jede Verwaltung ist […] der Informationsfluß […]. Zur Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen bedient sie sich in zunehmendem Umfang der elektronischen Datenverarbeitung. Sie ermöglicht bei zweckentsprechender Organisation einen schnellen Fluß und eine umfassende, exakte und gezielte Auswertung der Informationen. Sie macht den Verwaltungsablauf sicherer.“[36]

Allerdings wurde eben diese Kanalisierung der Datenströme selbst als politisches Sicherheitsproblem wahrgenommen. Denn die „Techniker der Verwaltung und der Elektronik“ hatten zwar „benutzerfreundliche Programme, Ver-

35 Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 14. April 1970, Deutscher Bundestag Drs 6/648, S. 20 f.

36 Erster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten vorgelegt zum 31. März 1972, Hessischer Landtag Drs. 7/1495, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

fahrensregeln und Organisationsmuster“ entwickelt, „die den Informationsbedarf der Verwaltung optimal erfassen und den reibungslosen Datenfluß sicherstellen“ sollten. Allerdings seien „Fragen nach den demokratischen Kontrollen, nach […] der verfassungsmäßigen Gewaltenbalance […] dabei meist vernachlässigt“ worden.[37] Zu verhindern sei, „daß ein computerunterstütztes Informationsmonopol der Regierung ihren bereits bestehenden Informationsvorsprung unerträglich vergrößern würde.“[38] Gerade die Parlamente seien auf „Informationen angewiesen, wenn parlamentarische Gesetzesinitiativen entwickelt, Alternativen zu Regierungsentwürfen begründet, das Regierungs- und Verwaltungshandeln parlamentarisch kontrolliert und die Ausführung des Haushaltsplanes zeitnah überwacht werden soll.“ Indem der Datenschutz die „Sicherung des Gleichgewichts zwischen den für eine demokratische Gesellschaft konstitutiven Institutionen“ anstrebe, fungiere er als eine Art „Bürgerschutz“, indem er „die Funktionsvoraussetzungen einer parlamentarischen Demokratie garantiert“.[39]

Auch auf Bundesebene, etwa in den Materialien zur Lage der Nation 1972, war von der „Notwendigkeit“ die Rede, „für eine Aufrechterhaltung des Informationsgleichgewichts zu sorgen“.[40] Das Gleichgewicht könne etwa durch die „Regelung der Zugangsfrage“ gestört werden, denn je nachdem „wer in den Genuß der Vorteile einer elektronisch aufbereiteten Information“ komme, je nachdem also,

> „wie der Benutzerkreis bestimmt wird, können Informationsvorsprünge entstehen oder auch unterbleiben. Je höher die politische Relevanz der gespeicherten Information ist, desto problematischer wird jede Tendenz zur Informationsmonopolisierung. Eine Exekutive, die sich den Zugang zu Datenbanken, die auch für die Entscheidungen und die Kontrolltätigkeit des Parlaments von Bedeutung sind, vorbehält, stärkt ihre Stellung einseitig. Gleichzeitig müssen deshalb mit der Errichtung von Datenbanken Regeln geschaffen werden, die Störungen des Informationsgleichgewichts vorbeugen. Dies ist wiederum hauptsächlich ein Problem der staatlichen Datenbanken.“[41]

Wie schon die hessischen Pläne für den Aufbau eines Integrierten Informationssystems sollte auch das hessische Datenschutzgesetz einen Vorbildcharakter für Entwicklungen in anderen Bundesländern und auf Bundesebene

37 Zweiter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 31. März 1973, Hessischer Landtag Drs. 7/3137, S. 7.
38 Vierter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 31. März 1975, Hessischer Landtag Drs. 8/438, S. 23. Dort auch das folgende Zitat.
39 Fünfter Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, vorgelegt zum 29. März 1976, Hessischer Landtag Drs. 8/2475, S. 7.
40 Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1972, 8. Februar 1972, Deutscher Bundestag Drs. 6/3080, S. 332.
41 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

haben. Nachdem in der Folge zunächst nur Rheinland-Pfalz konkrete datenschutzpolitische Schritte einleitete, folgten bis 1981 die übrigen Bundesländer und verabschiedeten eigene EDV-Organisations- und Datenschutzgesetze.

Im Bundestag versuchte man sich zunächst darüber zu verständigen, wodurch genau die bürgerliche Privatsphäre überhaupt bedroht werde. Zwei Argumentationsweisen standen sich dabei gegenüber. Während die Opposition ‚materialistisch' argumentierte, und die Einführung der Informationstechnik ‚Personenkennzeichen' selbst als ursächliche Gefahr identifizierte, vertrat Innenminister Genscher einen ‚soziologisch-moralistischen' Standpunkt, von dem aus eine „denkbare Beeinträchtigung der Privatsphäre des Einzelnen […] nicht durch die Einführung eines Personenkennzeichens, sondern durch mißbräuchliche Ausnutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung veranlaßt" würde.[42] Nicht technische Probleme – d.h. die Informationstechnik ‚Personenkennzeichen' als zentraler Bestandteil des Informationssystems ‚Meldewesens' – waren demnach politisch zu beheben, sondern soziale Ursachen, d.h. die Möglichkeiten des Missbrauchs durch den Menschen. Hier sollte das geplante Meldegesetz seinen Zweck erfüllen, welches das Personenkennzeichen einführen sollte. Denn das Gesetz sah unter anderem Regelungen vor, die gewährleisten sollten, „daß der Schutz der Individualsphäre in keiner Beziehung herabgesetzt oder auch nur gefährdet" werden würde.[43] Dazu zählte ein Auskunftsrecht über den Umgang mit persönlichen Daten, Auskunftssperren, eine Beschränkung der Datenübermittlung und eine Protokollführung über den Datenverkehr. Einen Missbrauch personenbezogener Daten im Laufe behördlicher Bearbeitung sollte auch deren Zweckbindung verhindern, die den Umfang übermittelter Meldedaten auf jene Angaben begrenzte, die unbedingt zur Erfüllung der jeweiligen Verwaltungsaufgaben erforderlich seien. Darüber hinaus wurden mechanische Hilfen wie programmierte Sperren und Kennwörter als Möglichkeiten der Datensicherheit diskutiert.

Parallel zur Ausarbeitung des Bundesmeldegesetzes hatte die Bundesregierung Vorbereitungen für ein Bundesdatenschutzgesetz aufgenommen, das den Schutz der Privatsphäre über das Meldewesen hinaus für alle relevanten Prozesse im öffentlichen wie auch im privaten Bereich sicherstellen sollte. Beratung und Abstimmung des Gesetzentwurfes dauerten jedoch ungewöhnlich lange. Immer wieder war die Balance von Sicherheit und Freiheit abzuwägen, war zu berücksichtigen, dass einzuführende Kontrollmaßnahmen, etwa die Sammlung schutzwürdiger Personendaten nicht ihrerseits dem Daten-

42 Der Bundesminister des Innern, Kleine Anfrage betr. Personenkennziffern, 1. April 1970. Deutscher Bundestag Drs. 6/598, S. 5. Zur materialistischen und soziologischen Deutung technischer Phänomene siehe Latour: Technical Mediation (wie Anm. 4).

43 Der Bundesminister des Innern (wie Anm. 42), S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schutzgedanken zuwiderliefen. Zudem verzögerte sich die Ausarbeitung des Bundesdatenschutzgesetzes durch den vorgezogenen Bundestagswahlkampf 1972. Auch das Meldegesetz konnte nicht mehr vor Ablauf der Legislaturperiode verabschiedet werden.

Liberalität und informationstechnischer Wandel standen zu Beginn der 1970er Jahre in einem überaus dynamischen Spannungsverhältnis. Einerseits unterstützte der Ausbau der informationstechnischen Infrastruktur die Prämissen der sozialliberalen Reformagenda, indem er eine gerechte Verwaltung des Individuums ermöglichen, eine für Bürger und Staat profitable Informationsökonomie einrichten und den Bürger vor übermäßiger staatlicher Intervention schützen würde. Andererseits traten zunehmend mögliche Gefahren der technischen Modernisierung – vor allem für die bürgerliche Privatsphäre – in den Vordergrund. Die Mittel der Demokratisierung drohten eine Eigendynamik mit illiberaler Entwicklungstendenz zu entfalten. Sie einzuhegen war das Ziel der ersten Landesdatenschutzgesetze und des auszuarbeitenden Äquivalents auf Bundesebene. Neben dem Schutz der Privatsphäre identifizierten Datenschützer vor allem die Gewährleistung staatlicher Liberalität durch die Sicherung des Informationsgleichgewichts zwischen den Staatsgewalten oder verschiedenen Verwaltungsorganen.

III

Im Herbst 1973, ein Jahr nach ihrer Wiederwahl, legte die sozialliberale Regierung innerhalb von zwei Wochen sowohl einen Entwurf für ein ‚Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung' (Bundesdatenschutzgesetz) als auch einen neuen Entwurf für ein ‚Gesetz über das Meldewesen' vor.[44] Das Bundesdatenschutzgesetz sah eine umfassende Regelung für den Umgang mit personenbezogenen Daten in allen schutzrelevanten Phasen der Datenverarbeitung vor. Wie schon im Melderecht angedacht, band es die Weitergabe von Daten grundsätzlich an eine Zweckrichtung. Außerdem sollten Bürger in die Lage versetzt werden, die Richtigkeit der über sie gespeicherten Daten zu prüfen. Nachdem Überlegungen über die Notwendigkeit einer Datenschutzpolitik Ende der 1960er Jahre durch die neuartigen Möglichkeiten informationstechnologischer Innovationen angestoßen worden waren, wurde nun deutlich, dass auch herkömmliche, nicht-elektronische Datenverarbeitung zu berücksichtigen war,

44 Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz — BDSG), 21. September 1973, Deutscher Bundestag Drs. 7/1027; Entwurf eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz — BMG), 4. Oktober 1973, Deutscher Bundestag Drs. 7/1059.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

da sonst ein erheblicher Bestand personenbezogener Daten nicht geschützt würde.

Wie Innenminister Genscher zwei Jahre zuvor vertrat der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Gerhart Baum, während der gemeinsamen Beratung der Entwürfe über das Bundesmeldegesetz und das Bundesdatenschutzgesetz ein Technikverständnis, demzufolge die Technik ein neutrales Instrument – im Sinne Bruno Latours „a medium, a neutral carrier of will"[45] – darstelle, das „Chancen und Risiken" schaffe; dessen Nutzen oder Schaden also vom jeweiligen situativen Einsatz durch den Menschen abhänge.[46] Baums Rede im Bundestag war gleichsam von einer Neutralisierungs- bzw. Normalisierungsrhetorik durchzogen. Science-Fiction- und Märchenliteratur zitierend, wies der Staatssekretär darauf hin, dass die Verwaltungsautomation und -rationalisierung mit Hilfe moderner EDV weder mit der „Landung von Marsbewohnern" noch mit dem Grimm'schen „Tischlein-deck-dich" zu tun habe.[47] Die Regierung sei nach dreijähriger Arbeit „zu einer ausgewogenen Konzeption gekommen, die […] einen vernünftigen Mittelweg" verfolge.[48] Das geplante Melderecht, so versicherte er weiter, werde nicht „Verwaltungsmacht auf Kosten des Bürgers", sondern „Verwaltungsservice zugunsten des Bürgers" fördern.[49] Nachdem das Parlament die beiden Gesetzentwürfe in den Innenausschuss überwiesen hatte, zog sich die Beratung dort über zwei Jahre hin, da die Dynamik technischen Wandels, dessen wissenschaftliche Reflexion und die voranschreitende Verrechtlichung des Datenschutzes in den Bundesländern ständig Neuberatungen und Nachbesserungen erforderlich machten.

Den innenpolitischen Ereignishorizont, vor dem die Bedrohung der Privatsphäre und zunehmend auch eine Aushöhlung des Rechtsstaats diskutiert wurden, füllte einerseits der Linksterrorismus der RAF, der in den Ereignissen des Deutschen Herbstes 1977 kulminierte. Andererseits und als Reaktion auf die Bedrohung der inneren Sicherheit erfolgten unter dem neuen Innenminister Werner Maihofer im Kabinett von Bundeskanzler Schmidt ein Ausbau des staatlichen Sicherheitsapparats und der Aufbau neuer polizeilicher Informationssysteme. Zu nennen ist hier etwa das ‚Informationssystem der Polizei' INPOL und hier besonders das vom Präsidenten des Bundeskriminalamtes (BKA) Horst Herold vorangetriebene ‚Teilsystem über Personen, Institutionen, Objekte und Sachen' – kurz PIOS –, das Ermittlungsdaten zen-

45 Latour: Technical Mediation (wie Anm. 4), S. 31.
46 Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes über das Meldewesen (Bundesmeldegesetz) in Verbindung mit der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz), 29. November 1973, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/67, S. 4017.
47 Ebd., S. 4017 u. 4019
48 Ebd., S. 4019.
49 Ebd., S. 4017.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tral verwaltete und vom Regensburger Rechtswissenschaftler Wilhelm Steinmüller als „Sicherheitsrisiko für die gesellschaftliche Grundordnung“ bezeichnet wurde.[50] Besonders problematisch erschien Steinmüller etwa, dass Daten auch im Falle eines nicht bestätigten Verdachts auf den Datenträgern gespeichert blieben. Mit besonderer Skepsis schauten Datenrechtler auch auf das Nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS, das vom Bundesamt für Verfassungsschutz, vom Bundesnachrichtendienst und vom Militärischen Abschirmdienst aufgebaut wurde, auf das aber auch die Landesämter für Verfassungsschutz und die Staatsschutzabteilungen des Bundeskriminalamts Zugriff hatten.

Seit Beginn seiner Beratungen war sich der Innenausschuss des Bundestages darin einig gewesen, dass eine umfassende Regelung des Datenschutzrechts der geplanten Einführung des Personenkennzeichens vorangehen müsse, um eine Gefährdung der Individualsphäre zu vermeiden.[51] Für einen Paukenschlag sorgte der unter Unionsvorsitz mitberatende Rechtsausschuss, der zwar den Gesetzentwurf in verfassungsmäßiger und rechtssystematischer Hinsicht billigte, jedoch nur unter der Maßgabe, dass „die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Numerierungssystemen, die eine einheitliche Numerierung der Bevölkerung im Geltungsbereich dieses Gesetzes ermöglichen“, unzulässig seien.[52] Daher sollte die Einführung eines allgemeinen Personenkennzeichens im Bundesdatenschutzgesetz ausdrücklich untersagt werden.

Die folgende Beratung des Datenschutzgesetzes im Bundestag litt ironischerweise unter erheblichen technischen Problemen. Jedesmal wenn der Abgeordnete Johannes Gerster (CDU) den Satz mit den Worten „Wer Computer in Dienst stellt –“ begann, fielen wiederholt Licht- und Tontechnik aus.[53] Inhaltlich waren die Debattenbeiträge der Koalition einmal mehr von Neutralisierungsbemühungen geprägt, die den Fokus politischer Handlungsverantwortung auf den Missbrauch der Technik durch den Menschen setzten; weder führe der Einsatz von Informationstechnik selbst in ein „heiles Datenparadies“ noch in eine „totalitär-kollektivistische Dossierdiktatur“.[54] Streitpunkt zwischen Regierung und Opposition war nach wie vor das Personen-

50 So die Überschrift eines Artikels in: Der Spiegel 45 v. 06.11.1978, S. 52-57.

51 Bericht und Antrag des Innenausschusses zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz — BDSG), 02. Juni 1976, Deutscher Bundestag Drs. 7/5277, S. 3.

52 Ebd.

53 Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz), 10. Juni 1976, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/250, S. 17743.

54 So Axel Wernitz (SPD), Deutscher Bundestag Sten. Ber. 7/250, S. 17739.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kennzeichen, mit dem die Union die Durchsetzung eines gläsernen Bürgers befürchtete, der womöglich sein Verhalten unter den Bedingungen sozialer Kontrolle anpassen würde.[55] Rechtsystematische Differenzen bestanden mit Blick auf die Frage, ob die Rechtmäßigkeit des Personenkennzeichens ein genuines Datenschutzproblem darstelle (so sah es die Opposition) oder ob es – im Gegenteil – über den Datenschutz hinaus gehe (dieser Ansicht war die Regierung).

Derweil nahmen die Spannungen innerhalb der FDP zu. Nachdem das Meldegesetz nach wachsender öffentlicher Kritik und verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundestags-Rechtsausschusses am Personenkennzeichen gescheitert war, kritisierte der nordrhein-westfälische Innenminister Burkhard Hirsch einen neuen Referentenentwurf aus dem Innenministerium Werner Maihofers, der vorsah, im Kampf gegen den Terrorismus „die gesetzlichen Handhaben zu verbessern".[56] Problematisch erschien Hirsch, dass der neue Entwurf des Meldegesetzes die Speicherung von rund 170 Einzeldaten je Bürger und eine Verpflichtung der Länder vorsah, zentrale Adressregister einzurichten, in denen Namen, Wohn- und Geburtsort, Geburtstag sowie maschinenlesbare Personalausweis- und Passnummern abgelegt werden sollten. Der Entwurf wurde von der Bundesregierung dann wegen anhaltender Kritik zurückgezogen.

Erlassen wurde hingegen am 27. Januar 1977 das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz), das zum 1. Januar 1978 in Kraft trat und fortan die Bedingungen der Verarbeitung (Speicherung, Übermittlung, Veränderung und Löschung) personenbezogener Daten festlegte.[57] Im Gegensatz zum hessischen und rheinland-pfälzischen Datenschutzgesetz erfasste das Bundesdatenschutzgesetz die Datenverarbeitung nicht nur bei öffentlichen, sondern auch bei nicht-öffentlichen Stellen. Neben Auskunfts-, Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsrechten des Betroffenen führte das Gesetz ein Datengeheimnis ein, das eine unbefugte Weitergabe oder Veröffentlichung sensibler Daten untersagte. Die Stelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wurde beim Bundesinnenministerium eingerichtet. Der erste Bundesdatenschutzbeauftragte, Hans Peter Bull, nahm im Februar desselben Jahres seine Arbeit auf.

Mit der Beratung des Entwurfs eines Bundesdatenschutzgesetzes hatte sich nominell eine soziozentrische Deutung informationstechnischen Wandels und der durch diesen entstandenen Gefahren durchgesetzt. Ging es doch um den „Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenver-

55 Ders., ebd., S. 17741.
56 Der Spiegel 7 v. 13.02.1978, S. 33.
57 Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG), Bundesgesetzblatt, 1977 Teil 1, Nr. 7, S. 201-214.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

arbeitung“ und weniger um einen Schutz vor Informationstechniken wie dem Personenkennzeichen selbst. Dies änderte sich jedoch in Folge des sukzessiven Aufbaus polizeilicher Informationssysteme. Zunächst in den Reihen der Opposition wuchs nicht nur die Skepsis gegenüber einer missbräuchlichen, sondern auch gegenüber einer ordnungsgemäßen, zweckorientierten Nutzung informationsverarbeitender Maschinen. Doch auch innerhalb der Regierungsparteien und besonders bei den Freidemokraten wurden Stimmen lauter, die die zuvor noch als ‚Liberalisierungsmittel‘ gepriesene Technik als Gefahr für den Rechtsstaat problematisierten.

IV

Während die Einführung der EDV in die öffentliche Verwaltung zu Beginn 1970er Jahre vor allem in juristischen und verwaltungswissenschaftlichen Fachkreisen problematisiert worden war, sah sich die sozialliberale Koalition gegen Ende der Dekade Jahre einer „allgemeinen Bürokratisierungs- und Computerangst“ in der bundesrepublikanischen Gesellschaft gegenüber.[58] Die Bekämpfung des RAF-Terrorismus durch den Ausbau der polizeilichen Überwachung und restriktivere sicherheitspolitische Maßnahmen, wie etwa die Änderung der Strafprozessordnung, das Kontaktsperregesetz und die Rasterfahndung, wurden als „Hineinwuchern des Staatsapparates in die verschiedenen Lebensbereiche“ wahrgenommen.[59] Dies lag nicht zuletzt an einem gesteigerten öffentlichen und publizistischen Interesse an Datenschutzfragen. Unter anderem setzte sich „Der Spiegel“ in einer siebenteiligen Serie mit einer „Kette von Datenschutzaffären“ auseinander, mit der das Magazin verschiedene Ereignisse zwischen Februar 1978 und April 1979 in einen Problemzusammenhang setzte. Der Lauschangriff auf den Atomwissenschaftler Klaus Traube, Sonderanweisungen an den Bundesgrenzschutz, nach „linksextremistischen und linksextremistisch beeinflußten Druckwerken“ zu fahnden und die Ergebnisse in NADIS einzuspeisen,[60] vor allem aber der Untersuchungsbericht zur gescheiterten Befreiung des von der RAF ermordeten Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer führten im Juni 1978 zu Maihofers Rücktritt.[61]

58 So Gerhart Baum (FDP), Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Sten. Ber. 8/160, S. 12765.
59 Ebd.
60 Der Spiegel 21 v. 22.05.1978, S. 25.
61 Vgl. Hans Günter Hockerts: Vom Ethos und Pathos der Freiheit – Werner Maihofer (1918-2009). In: Bastian Hein u. a. (Hrsg.): Gesichter der Demokratie. Porträts zur deutschen Zeitgeschichte, München 2012, S. 245-268, hier S. 265.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

In der Nachfolge Genschers und des von der Presse als ‚Polizeiminister' titulierten Maihofer fiel der nächste – und bis dato letzte – freidemokratische Bundesminister des Innern, Gerhart Baum, durch eine stärkere Akzentuierung des Datenschutzes innerhalb seines Ressorts auf. In der gesellschaftlich angespannten Lage der ausgehenden 1970er Jahre ging er sensibel mit Datenschutzverstößen seitens der Ermittlungsbehörden um, suchte verstärkt den Dialog mit den Bürgern und brachte sich in publizistischer Form in die öffentliche Debatte ein, die sich um die Frage drehte, ob sich die Bundesrepublik auf dem Weg in einen Überwachungsstaat befinde.[62] Baum mahnte zwar entschieden zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen, warnte jedoch zugleich dringend vor Vergleichen mit totalitären Zuständen, die in der Presse regelmäßig auftauchten.[63] Auch vor Auseinanderzungen mit Polizei und Sicherheitsbehörden schreckte Baum nicht zurück, im Gegenteil: Den von ihm eingeforderten Primat der „Transparenz" wollte Baum „auch grundsätzlich für den Sicherheitsbereich" angewandt wissen.[64] Durch diese Forderung provozierte er einen Konflikt mit BKA-Präsident Horst Herold, dem er weitere fahndungstechnische Maßnahmen untersagte. So hatte Baum Herold verwehrt, die Daten von Lufthansa-Kunden zu speichern, um Reisebewegungen von Terroristen kontrollieren zu können.

Mit Blick auf den weiteren – datenschutzrelevanten – Ausbau des staatlichen Informationssystems war die Amtszeit Baums durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen durch die Einführung des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweises, zum anderen entstand der nächste Entwurf eines bundeseinheitlichen Meldegesetzes, das die verfassungsrechtlichen Bedenken des Rechtsausschusses gegenüber dem Personenkennzeichen berücksichtigte. Eine umfangreiche vorparlamentarische Diskussion und eine Vielzahl von Gutachten – unter anderem auch des Bundesdatenschutzbeauftragten Bull – hatten einen Umdenkprozess in der Regierung und insbesondere bei Innenminister Baum angestoßen. Nachdem er sich zuvor als Parlamentarischer Staatssekretär noch engagiert für die Einführung des Personenkennzeichens eingesetzt hatte, gestand er 1979 ein, dass ein solches Vorhaben nicht länger zu vertreten sei. So versicherte er der Opposition, dass der maschinenlesbare Personalausweis „nicht durch die Hintertür das Personenkennzeichen" einführen werde.[65] Auch der Entwurf für ein neues Melderechtsrahmengesetz würde von der Einführung dieses Rationalisierungsmittels absehen. Das Gesetz, das am 17. August 1980 in Kraft trat, definierte

62 Vgl. etwa Gerhart Baum: „Das Recht hinkt hinterher". In: Jochen Bölsche: Der Weg in den Überwachungsstaat. Reinbek bei Hamburg 1979, S. 122 f.
63 Vgl. etwa Der Spiegel 30 v. 24.07.1978, S. 25.
64 Der Spiegel 18 v. 30.04.1979, S. 29.
65 Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/160, S. 12767.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schlussendlich die Aufgaben des Meldewesens sowie die Meldepflichten der Bürger, legte Regeln über das Erheben, Verarbeiten und die Zweckbindung personenbezogener Daten für den Verwaltungszweig fest und stellte die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden, anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen auf eine einheitliche rechtliche Grundlage.[66]

Im Vergleich zu den frühen 1970er Jahren hatte sich die Zielsetzung der Verrechtlichung der Automations- und Rationalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung nun deutlich verschoben. Im ersten Entwurf für ein Bundesmeldegesetz hatten noch „Verwaltungseffizienz und die Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis in Bund und Ländern" an erster Stelle gestanden.[67] Kernstück des damaligen Entwurfs war die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens. Das nun verabschiedete Melderechtsrahmengesetz folgte dem „Primat des bereichsspezifischen Datenschutzes".[68] Die Verrechtlichung der Grundlagen des Verwaltungsvollzuges und die nun in dem Entwurf enthaltenen Datenschutzvorschriften priorisierten die schutzwürdigen Belange des Bürgers, insbesondere die Unantastbarkeit seiner Privatsphäre. Sie sollte durch neue Schutzrechte von Betroffenen, die Schaffung eines besonderen „Meldegeheimnisses" (das anders als das Datengeheimnis des Bundesdatenschutzgesetzes auch das unbefugte Erheben von Daten betraf) sowie die Begrenzung des Umfangs der zu registrierenden Daten gewährleistet sein. Schutzbedürftig erschien nicht mehr der administrativ belästigte und unnötig geforderte Bürger, sondern ein bürgerliches Subjekt, das nicht „zum bloßen Informationsobjekt, zum ergiebigen und verwaltbaren Datenlieferanten" werden durfte.[69]

Nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition trat Baum am 17. September 1982 zusammen mit den anderen FDP-Bundesministern zurück. In seine Amtszeit fiel damit nur teilweise die Auseinandersetzung mit dem nächsten datenschutzrelevanten Großereignis. Die für das Frühjahr 1983 geplante Volkszählung sorgte nochmals für einen gesellschaftlichen Politisierungsschub und rückte das Thema Datenschutz endgültig als alltagsrelevantes Politikum ins öffentliche Bewusstsein. Neben Fragen der Energie- und Sicherheitspolitik integrierten die Neuen Sozialen Bewegungen den Datenschutz nun verstärkt in ihren Protest-Kanon. Der Klärung der sogenannten ‚informationellen Frage' hatte sich derweil das Bundesverfassungsgericht ange-

66 Melderechtsrahmengesetz (MRRG), Bundesgesetzblatt 1980 Teil 1, Nr. 50, S. 1429-1436.
67 So Andreas von Schoeler (FDP), in: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Melderechtsrahmengesetzes, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/225, 25. Juni 1980, S. 18262.
68 Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), 19. März 1980, Deutscher Bundestag Drs. 8/3825, S. 14.
69 So Gerhart Baum (FDP), in: Beratung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU zur Sicherung des inneren Friedens, 20. Juni 1979, Deutscher Bundestag Sten. Ber. 8/160, S. 12767.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nommen. Mit der als ‚Volkszählungsurteil' bekannten Grundsatzentscheidung setzte das Gericht am 15. Dezember 1983 einen datenschutzrechtlichen Meilenstein und etablierte das ‚Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung' als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Menschenwürde.[70]

V

Eine Antwort auf die Frage nach der liberalen Signatur fällt mit Blick auf die Politisierung der Folgen informationstechnischen Wandels und mit Blick auf das Wirken der drei freidemokratischen Bundesinnenminister zwischen 1969 und 1982 ambivalent aus. In der ersten Phase der sozialliberalen Regierungszeit, die auf Bundesebene wie auf Länderebene durch einen geradezu euphorischen Aufbau informationstechnologischer Institutionen und Infrastrukturen geprägt war, vertrat der erste freidemokratische Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, einen – durchaus optimistisch grundierten – technischen Determinismus. Die fortschreitende Technisierung und Automatisierung der öffentlichen Verwaltung sah Genscher zugleich als Bedingung und Ausdruck einer weiteren Demokratisierung und Liberalisierung der bundesrepublikanischen Gesellschaft. In Genschers Ressort stand neben der Konzeption eines ‚allgemeinen Informationsbankensystems' die Integration des Meldewesens im Mittelpunkt. Die Einführung eines bundeseinheitlichen Personenkennzeichens und die dadurch mögliche Rationalisierung des Meldewesens waren exemplarisch für das Projekt einer Liberalisierung qua Modernisierung der Verwaltung, dessen Nutzen mögliche Nachteile oder Gefahren überwog.

Eine liberalisierende Wirkung versprach sich die Regierung insbesondere durch eine rationale – und das hieß vor allem auch sozial gerechte – Verwaltung des Individuums sowie den Abbau staatlicher Intervention, der den Bürger von der Last des Behördengangs befreien werde. Zudem sollte ein möglichst ungehemmter Informationsfluss zwischen Staat und Bürger wie auch zwischen den verschiedenen Verwaltungsinstanzen eine effiziente politische Verarbeitung der neuentdeckten Ressource ‚Information' ermöglichen.

Während mit Hessen und Rheinland-Pfalz die ersten Bundesländer große Schritte in Richtung einer politischen Institutionalisierung des Datenschutzes unternahmen, spielte letzterer noch im Entwurf des Bundesmeldegesetzes,

70 Vgl. Ernst Benda u.a.: BVerfGE 65, 1. In: Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 65. Tübingen 1984, S. 1-71; Spiros Simitis: Die informationelle Selbstbestimmung – Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, in: Neue Juristische Wochenschrift 37 (1984), S. 398-405.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

welcher das Personenkennzeichen einführen sollte, eine nur untergeordnete Rolle. Regierung und Innenministerium vertraten in der ersten Phase der sozialliberalen Koalition eine Perspektive, die das Personenkennzeichen als elementaren Bestandteil eines automatisierten Meldewesens entpolitisierte und als Quelle möglicher Gefahr für die bürgerliche Privatsphäre neutralisierte. Als Bedrohung sah man nicht die neuen Technologien an sich, sondern deren möglichen Missbrauch. Diesem glaubte man durch melderechtliche Regelungen, etwa die Begrenzung der Datenübermittlung und mechanische Maßnahmen der Datensicherung, begegnen zu können. Die Regelung der Datenverarbeitung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, die über das Meldewesen hinausging, sollte ein Bundesdatenschutzgesetz vornehmen, das schließlich im Januar 1978 in Kraft trat.

Insgesamt wandelte sich der gesellschaftliche Blick auf die Computerisierung staatlicher Institutionen vor dem Hintergrund linksextremistischen Terrors und des darauf folgenden Ausbaus polizeilicher und nachrichtendienstlicher Datenbanksysteme. Genschers Nachfolger, Werner Maihofer, linksliberaler Vordenker der Freiburger Thesen, wurde zur tragisch-ironischen Symbolfigur einer Reihe von Datenschutzskandalen, die im Juni 1978 seinen Rücktritt zur Folge hatten.[71] Während das Bundesdatenschutzgesetz in Maihofers Amtszeit versabschiedet wurde, scheiterte das Bundesmeldegesetz – und mit ihm das Projekt des bundeseinheitlichen Personenkennzeichens – endgültig.

Nach dem Rücktritt Werner Maihofers vertrat der dritte freidemokratische Innenminister Gerhart Baum eine Position, die sich offensiver jenen illiberalen Entwicklungstendenzen entgegenstellte, die von der Vernetzung der polizeilichen Datenbanksysteme ausgingen. Während der Vorbereitung des Entwurfs eines Melderechtsrahmengesetzes, das der Parlamentarische Staatsekretär Andreas von Schoeler maßgeblich mitentwickelte und der erste Bundesdatenschutzbeauftragte, Hans Peter Bull, gutachterlich begleitete, verschob sich Baums persönliche Problemwahrnehmung. Der Umdenkprozess des Bundesinnenministers bedeutet auch eine Wende der freidemokratischen Innenpolitik, die sich nun deutlich am Primat des Datenschutzes orientierte. Nicht mehr der administrativ beanspruchte Bürger war das Ziel liberaler Ansprüche, sondern das bürgerliche Subjekt, dessen Missbrauch als Informationsobjekt zu verhindern war.

Schon zeitgenössisch verwies die mediale Konjunktur von Begriffen des ‚Überwachungs-, oder ‚Sicherheitsstaates' Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre auf einen Prozess, den Sozial- und Politikwissenschaftler heute

71 Vgl. Frohman: Population Registration (wie Anm. 3), S. 320; Frauke Nicola Schulz: „Im Zweifel für die Freiheit". Aufstieg und Fall des Seiteneinsteigers Werner Maihofer in der FDP. Stuttgart 2011, S. 96.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

als Übergang einer liberal-demokratischen in eine ‚postliberale/postdemokratische' Gesellschaft, als Umschlagen von einer Regierungsrationalität der Planung in die einer umfassenden Prävention deuten.[72] In zeithistorischer Perspektive ist zumindest darauf hinzuweisen, dass die Herausforderungen, denen sich liberale Gesellschaften im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts angesichts des informations- und kommunikationstechnologischen Wandels gegenübersahen, auch Programmatik und Praxis des politischen Liberalismus selbst transformierten. Von einer signifikant liberalen Epoche könnte gerade deshalb die Rede sein, weil die programmatischen Spannungen liberalen Denkens und Handelns etwa in Form des Datenschutzdiskurses politisch und gesellschaftlich reflektiert bzw. problematisiert wurden.

72 Vgl. etwa Jacques Rancière: Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Frankfurt am Main 5. Aufl. 2014; Felix Böttger: Postliberalismus. Zur Liberalismuskritik der politischen Philosophie der Gegenwart. Frankfurt am Main u. a. 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Julia Angster

Politischer Liberalismus und gesellschaftlicher Wandel zwischen 1960 und 1990

Dieser Beitrag fragt nach der liberalen Signatur im Wandel von Gesellschaft und Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 1990. Am Anfang stand eine Phase des grundlegenden gesellschaftlichen und kulturellen Wandels, insbesondere der politischen Kultur, eine Zeit der gesellschaftlichen Liberalisierung, der Reformhoffnung und deren politischer Umsetzung in den Gesellschaftsreformen der Großen und der sozialliberalen Koalition. Diese Reformeuphorie und die mit ihr einhergehenden Machtbarkeitsvorstellungen gingen nach dem Konjunktureinbruch und dem tiefgreifenden Strukturwandel der 1970er Jahre verloren; die breite gesellschaftliche Verankerung der liberalen Demokratie blieb jedoch erhalten. Diese Entwicklung ist in der Forschung als Liberalisierung beschrieben worden und soll hier kurz betrachtet werden. Daran knüpft sich die Frage, welche Rolle der politische Liberalismus bei dieser Entwicklung spielte. War die FDP Motor des gesellschaftlichen und politischen Wandels, oder wurde sie selbst von ihm geprägt und verändert? Und welche Folgen hatte diese Entwicklung für die Partei?

Zur Beantwortung dieser Frage geht dieser Aufsatz in drei Schritten vor: Zunächst beschreibt und interpretiert er den gesellschaftlichen Wandel in der Bundesrepublik von den 1960er bis zu den 1980er Jahren. Dann fragt er nach der Rolle, die der Sozialliberalismus als Produkt und als Motor dieser gesellschaftlichen Liberalisierung spielte, und blickt dabei vor allem auf das Beispiel der Bildungspolitik. Abschließend fragt er nach den Folgen dieser gesellschaftlichen und innerparteilichen Liberalisierung für die FDP und ihre politische Stellung im Parteiengefüge der 1980er Jahre.

1) Liberalisierung: Gesellschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik der 1960er bis 1980er Jahre

Zwischen der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Beginn der 1970er Jahre hat sich ein erstaunlich schneller und tiefgreifender Wandel

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Gesellschaft, der politischen Kultur und der Werteordnung vollzogen.[1] Insbesondere die rasche Stabilisierung und breite gesellschaftliche Akzeptanz liberaldemokratischer Institutionen und Werte sind alles andere als selbstverständlich, auch wenn sie zunächst im Schatten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus weniger Aufmerksamkeit erregten. Zeitgenossen und rückblickende Beobachter haben diesen Wandel jedoch sehr wohl bemerkt und gedeutet. So erklärte der damalige Präsident des amerikanischen Gewerkschaftsverbands AFL-CIO, George Meany, im Jahr 1959, es gebe neben dem Wirtschaftswunder

> „ein noch größeres deutsches Wunder der Nachkriegszeit. Über dieses Wunder wird nicht genug gesprochen, obgleich es, langfristig gesehen, für die Welt als Ganzes noch bedeutsamer ist. Ich denke an das geistige, moralische und politische Wiedererwachen, an die Wiedergeburt und das Erstarken der Demokratie in Deutschland - nach zwölf Jahren der Dunkelheit und des Schreckens der Nazi-Diktatur."[2]

30 Jahre später erklärte Jürgen Habermas kurz vor dem Mauerfall: „Wir sind zum ersten Mal ein halbwegs normaler Bestandteil der westlichen Staatengemeinschaft geworden."[3]

Die Entstehung einer demokratischen „Normalität" in der Bundesrepublik vollzog sich jedoch keineswegs von selbst. Sie wurde nicht allein durch den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen hervorgebracht und war mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes keineswegs abgeschlossen. Sie war vielmehr das Ergebnis gesellschaftlicher Erfahrungen und Lernprozesse sowie politischer Auseinandersetzungen. Diese Entwicklung ist, so formuliert es Ulrich Herbert, „geradezu atemverschlagend – und zwar umso mehr, je genauer wir über das Ausmaß der Integration von NS-Staat und Gesellschaft informiert sind."[4] Ausgehend von dieser NS-Belastung, der verbreiteten Ablehnung der parlamentarischen Demokratie, des Pluralismus und

1 Ulrich Herbert: Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze. In: Ders. (Hrsg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980 . Göttingen 2002. S. 7-49; Thomas Ellwein: Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren. München 1989; Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2005; Jan-Werner Müller (Hrsg.): German Ideologies Since 1945. Studies in the Political Thought and Culture of the Bonn Republic. New York/Basingstoke 2003.

2 Presseerklärung des Präsidenten des amerikanischen Gewerkschaftsbundes AFL-CIO, George Meany, aus Anlass der Verleihung des Großen Verdienstkreuzes mit Stern und Schulterband durch Bundeskanzler Adenauer, Bonn, 7. Dezember 1959, DGB-Archiv, Bestand 24/614.

3 Jürgen Habermas: Interview mit Barbara Freitag [1989]. In: Ders.: Die nachholende Revolution. Kleine politische Schriften Bd. VII. Frankfurt/M. 1990, S. 99-113, hier S. 99.

4 Herbert: Liberalisierung (wie Anm. 1), S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der gesellschaftlichen wie kulturellen Begleiterscheinungen der Moderne insgesamt, entwickelten sich in verblüffend kurzer Zeit nicht nur stabile demokratische Institutionen, die breite Zustimmung in der Bevölkerung fanden, sondern auch eine Gesellschaft, die liberaldemokratische, rechtsstaatliche und pluralistische Grundwerte für wichtig erachtete und zu verteidigen bereit war. Schon Anfang der 1960er Jahre wurde dies sichtbar.

Für diese bemerkenswerte Entwicklung hat die deutsche Zeitgeschichtsschreibung vor allem in den 1990er Jahren eine Reihe von Erklärungsansätzen hervorgebracht. Den Anfang machte schon 1984 Hans-Peter Schwarz, der auf Modernisierungsprozesse in Politik, Wirtschaft und Alltagsleben hinwies und den Wandel von Wertvorstellungen hervorhob. Er sah in den 1950er Jahren eine „gewisse Versöhnung zwischen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Modernisierung in die Wege geleitet." Hier findet sich noch die der zeittypischen, aber inzwischen etwas aus der Mode geratenen, Modernisierungstheorie verhaftete Annahme, dass strukturelle, vor allem wirtschaftliche Modernisierung ‚normalerweise' mit politischer Demokratisierung und gesellschaftlicher Liberalisierung einhergehe.[5]

Auf diesen Ergebnissen aufbauend haben dann Axel Schildt und Arnold Sywottek 1993 die These vertreten, dass in den 1950er Jahren die bereits modernen Gesellschaftsstrukturen, die sich im späten 19. Jahrhundert entwickelt hatten und zu denen die deutsche Gesellschaft der 1950er Jahre in deutlicher Kontinuität gestanden habe, durch einen (erneuten) Modernisierungsprozess abgelöst worden seien. Modernisierung wird hier einerseits als gesellschaftliche Modernisierung verstanden: als die Auswirkungen, die wirtschaftlich-technische Innovationen wie Motorisierung, Haushaltstechnik oder Fernsehen und deren breite Nutzung auf das Verhalten und den Lebensstandard der Menschen haben. Andererseits wird sie als sozialstrukturelle Modernisierung gefasst, als gesellschaftliche Entdifferenzierung und „Nivellierung", als Abschwächung schichten- und klassengebundener Lebensstile und Traditionen.[6] In den 1950er Jahren habe zunächst der Wiederaufbau im Vordergrund gestanden und damit die Rückkehr zur Normalität, einer Normalität, die ihr Vorbild im Wilhelminischen Kaiserreich hatte, das als „gute

5 Hans-Peter Schwarz: Die ausgebliebene Katastrophe. Eine Problemskizze zur Geschichte der Bundesrepublik. In: Hermann Rudolph (Hrsg.): Den Staat denken. Berlin 1984, S. 151-174, Zitat S. 153.

6 Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hrsg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre. Bonn 1998, hierin besonders Arnold Sywottek: Wege in die 50er Jahre, S. 13-39, hier S. 17 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

alte Zeit“ imaginiert wurde.[7] Tatsächlich habe „die moderne Gesellschaft des Kaiserreichs noch bis in die 50er Jahre hinein fortbestanden“, ehe um 1957 die gesellschaftliche und soziostrukturelle Modernisierung überhandnahm.[8]

Am Ende der 1950er Jahre endete so gesehen also mehr als nur die Nachkriegszeit. Es endete die Epoche der Hochmoderne, die seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts angedauert hatte.[9] Allerdings bleibt die Modernisierungsthese, die den technisch-wirtschaftlichen und soziostrukturellen Wandel in der Bundesrepublik miteinander verbindet und um etwa 1957 eine gesellschaftliche Zäsur diagnostiziert, die Frage nach den Akteuren und Trägern dieses Wandels schuldig.

Diesen Aspekt betont stattdessen der Ansatz der „Westernisierung“ von Anselm Doering-Manteuffel, der Aspekte des gezielten interkulturellen, insbesondere transatlantischen Transfers von Ordnungsvorstellungen in den Mittelpunkt stellt und damit nach Motiven, Trägern und Mechanismen des Wandels der politischen Kultur in der Bonner Republik fragt. Hier wird die Entstehung und Stabilisierung einer pluralistischen, westlich-liberalen Werteordnung zum einen als Grundlage der Stabilität der demokratischen Ordnung verstanden und zum andern als Produkt gezielten politischen und gesellschaftlichen Handelns nichtstaatlicher Akteure wie Publizisten, Journalisten, Parteipolitiker und Gewerkschafter gedeutet, die in deutsch-amerikanischen, europäischen und in jedem Fall transnationalen Zusammenhängen dachten und agierten. Dabei spielen deren Erfahrungen in Diktatur und Exil und ihre Auseinandersetzung mit fremden – amerikanischen, britischen oder skandinavischen – Werteordnungen eine wichtige Rolle.[10]

7 Vgl. hierzu Eckart Conze: Eine bürgerliche Republik? Bürgertum und Bürgerlichkeit in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft. In: Geschichte und Gesellschaft 30 (2004), S. 527-542. hier S. 534. Conze verweist hier auf eine Allensbach-Umfrage von 1951, nach der 45% der Befragten angaben, im Kaiserreich sei es Deutschland am besten gegangen, gefolgt von den Friedensjahren des ‚Dritten Reichs‘ (40%).

8 Sywottek: Wege (wie Anm. 6), S. 24 u. 35.

9 Zum Konzept der Hochmoderne: James C. Scott: Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven/London 1998; Ulrich Herbert: Europe in High Modernity. Reflections on a Theory of the 20th Century. In: Journal of Modern European History 5 (2007), S. 5-20; Lutz Raphael: Ordnungsmuster der "Hochmoderne"? Die Theorie der Moderne und die Geschichte der europäischen Gesellschaften im 20. Jahrhundert. In: Ute Schneider/Ders. (Hrsg.): Dimensionen der Moderne. Festschrift für Christof Dipper. Frankfurt a.M. 2008, S. 73-92.

10 Anselm Doering-Manteuffel: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert. Göttingen 1999; vgl. auch Arnd Bauerkämper u. a. (Hrsg.): Demokratiewunder. Transatlantische Mittler und die kulturelle Öffnung Westdeutschlands 1945-1970. Göttingen 2005; Philipp Gassert: Amerikanismus, Antiamerikanismus, Amerikanisierung. Neue Literatur zur Sozial-, Wirtschafts- und Kulturgeschichte des amerikanischen Einflusses in Deutschland und Europa. In: Archiv für Sozialgeschichte 39 (1999), S. 531-561.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Und schließlich hat sich eine Freiburger Forschergruppe um Ulrich Herbert mit diesem Phänomen gesellschaftlichen Wandels beschäftigt und ihn als „Liberalisierung“ bezeichnet.[11] Während Modernisierung ein „Formationsbegriff“ sei, der auf wirtschaftlich-technische und politisch-soziale Aspekte abhebe, versteht Herbert unter „Liberalisierung“ einen „wert- und handlungsbezogenen Begriff der politischen Kultur“, der sich auf Mentalitäten, Wahrnehmungs-, Aktions- und Reaktionsmuster sowie auf „Dispositionsstrukturen der Gesellschaft“ bezieht. „Liberalismus“ wird dagegen als „Begriff für politisch-ökonomische Programme“ gewertet, „bezogen vor allem auf Stärkung der Individuen und Rückbindung der Kompetenzen des Staates auf die Garantien der Grundrechte, auf Leistungsidee, Marktorientierung und Rechtsgleichheit“.[12]

Dieser Ansatz fragt nach Phasen, Prozessen und Trägern von Liberalisierung und konzentriert sich stark auf Mentalitäten, Werte und politische Einstellungen. Er wendet sich auch gezielt gegen die (modernisierungtheoretisch geprägte) Annahme, eine bestimmte wirtschaftliche Entwicklung führe ‚automatisch‘ zu einer entsprechend ‚modernen‘ politischen Kultur. Der gesellschaftliche und kulturelle Wandel in Westdeutschland wird stattdessen als Ergebnis eines gezielten, vielschichtigen und von zahlreichen Akteuren getragenen Prozesses betrachtet: Er war, wie Ulrich Herbert es formuliert hat, „nicht geworden, sondern gemacht“.[13] Darin ist diese Argumentation dem Westernisierungsansatz nicht unähnlich, verzichtet aber auf die transnationale Perspektive und behandelt den gesellschaftlichen Wandel stärker im westdeutschen Zusammenhang. Als Akteure identifiziert dieser Ansatz die Angehörigen dreier Generationen, die zwischen 1900 und den 1940er Jahren geboren wurden und in Schule und Hochschule, Justiz und Verwaltung, in der Politik und im Journalismus tätig waren.[14]

Was hier als Liberalisierung, ja als „Fundamentalliberalisierung“ (Herbert), beschrieben wird, ist vor allem die Entwicklung zu politischem und gesellschaftlichem Pluralismus, zur Akzeptanz des repräsentativen Parlamentarismus und der Parteiendemokratie. Diese vollzog sich in Öffentlichkeit und Politik in mehreren Etappen: Sie begann in den späten 1950er Jahren, hatte ihre Hochphase in den 1960er Jahren und ihre Ausläufer reichten bis in die 1980er Jahre. Die Kernphase liegt, so Herbert, zwischen 1959 und 1974. Der Ausgangspunkt war eine zutiefst vom Nationalsozialismus geprägte Gesellschaft, die zudem in Fragen der politischen Kultur und der Werteordnung auch Kontinuitäten zum Deutschen Kaiserreich aufwies. Dazu gehörten u. a. Aspekte wie antipluralistische Gesellschaftskonzepte, ein au-

11 Herbert: Wandlungsprozesse in Westdeutschland (wie Anm. 1).
12 Herbert: Liberalisierung (wie Anm. 1), S. 13 f.
13 Ebd., S. 9.
14 Vgl. ebd. S. 43 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

toritäres Staatsverständnis, eine grundlegende Ablehnung der ‚kulturellen Moderne'[15] insgesamt, vor allem des sogenannten Amerikanismus und des „Massenzeitalters", sowie eine Haltung, die den Zusammenbruch von 1945 als „deutsche Katastrophe" empfand.[16]

Eckart Conze skizziert für die ersten beiden Jahrzehnte der Bundesrepublik ein Verlaufsmodell von der „breiten gesellschaftlichen Akzeptanz der Staats- und Verfassungsinstitutionen als Voraussetzung sozialer und politischer Stabilität", die dann „Ausgangspunkt umfassenderer gesellschaftlicher Liberalisierungsprozesse jenseits des staatlich-institutionellen Bezugsrahmens" waren.[17] Schon Anfang der 1960er Jahre finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass sich die liberale, parlamentarische Demokratie und ihre Institutionen in der Bundesrepublik eingewurzelt hatten und dass westlich-liberale Grundwerte nun auch für den gesellschaftlichen und kulturellen Bereich eingeklagt wurden. Die Westbindung und das parlamentarische System waren inzwischen weitgehend akzeptiert, nicht zuletzt deswegen, weil der wirtschaftliche Wohlstand auch politische Stabilität mit sich gebracht hatte.[18] Nun begannen verschiedene politische und gesellschaftliche Gruppierungen in den Medien, Parteien und Verbänden, sich aktiv für eine liberalere politische Kultur einzusetzen. So begehrten nicht erst die „1968er" gegen die autoritären Strukturen in Elternhaus, Schule, Universität und Bundeswehr auf; die Entstehung einer Protestkultur lässt sich vielmehr schon gegen Ende der 1950er Jahre ausmachen, als die ersten Ostermarschierer gegen die Atombombe protestierten und die „Halbstarken" ihre (gemäßigte, aber damals dennoch schockierende) Subkultur entwickelten.[19]

Zugleich löste sich die SPD 1959 in ihrem Godesberger Programm vom Marxismus und wandelte sich von der Millieu- und Klassenpartei zur pluralistischen Volkspartei; auch die Gewerkschaften gaben ihre traditionellen

15 Hierzu v. a. Detlev Peukert: Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne. Frankfurt/M. 1987, bes. S. 87.

16 Herbert: Liberalisierung (wie Anm. 1), S. 1-28; vgl. auch Doering-Manteuffel: Wie westlich (wie 10), S. 20-34; Adolf Halfeld: Amerika und der Amerikanismus. Kritische Betrachtungen eines Deutschen und Europäers. Jena 1927; Friedrich Meinecke: Die deutsche Katastrophe. Betrachtungen und Erinnerungen. Wiesbaden 1946.

17 Conze: Eine bürgerliche Republik (wie Anm. 7), S. 536.

18 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München 2004.

19 Christina von Hodenberg/Detlef Siegfried (Hrsg.): Wo „1968" liegt. Reform und Revolte in der Geschichte der Bundesrepublik. Göttingen 2006; Thomas Etzemüller: 1968: Ein Riss in der Geschichte? Gesellschaftlicher Umbruch und 68er-Bewegung in Westdeutschland und Schweden. Konstanz 2005; Wolfgang Kraushaar: Frankfurter Schule und Studentenbewegung. Von der Flaschenpost zum Molotowcocktail 1946 bis 1995. 3 Bde. Hamburg 2003; Ingrid Gilcher-Holtey: Die 68er Bewegung – Deutschland, Westeuropa, USA. München 2001; Philipp Gassert: Das kurze „1968" zwischen Geschichtswissenschaft und Erinnerungskultur: Neuere Forschungen zur Protestgeschichte der 1960er-Jahre. In: H-Soz-u-Kult, 30.04.2010, http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-04-001.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vorstellungen von einer sozialistischen Gesellschaftsordnung auf.[20] Vor allem aber setzte nun eine breite Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit ein. Dies wurde vor allem angestoßen durch eine Reihe von Prozessen, in denen sich die westdeutsche Justiz zum ersten Mal mit den Tätern und Strukturen der Massenmorde in den Vernichtungslagern Osteuropas auseinandersetzte.[21] Nun gerieten die Massenmörder und mit ihnen die Frage nach der Beteiligung der deutschen Gesellschaft an den Verbrechen des Nationalsozialismus in den Blick.[22]

Das vielleicht bekannteste Beispiel für die Liberalisierung der westdeutschen Gesellschaft war die „Spiegel-Affäre". Sie machte die Entstehung einer liberalen Öffentlichkeit und politischen Kultur sichtbar und beförderte sie zugleich auch. Die Bundesregierung hatte den Chefredakteur und den Herausgeber des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel" verhaften und die Redaktionsräume durchsuchen lassen, weil das Magazin die Bundeswehr als „bedingt abwehrbereit" beschrieben und verteidigungspolitische Missstände aufgedeckt hatte – die Recherche basierte auf publizierten Quellen, wurde aber seitens der Regierung Adenauer als „Geheimnisverrat" behandelt. Diese überzogene Reaktion führte zu anhaltenden gesellschaftlichen Protesten. Eine empörte Öffentlichkeit pochte auf die Garantie der Pressefreiheit und verurteilte das Vorgehen der Regierung, die schließlich nachgeben musste; der „Spiegel"-Chefredakteur Conrad Ahlers und der Herausgeber Rudolf Augstein wurden aus der Untersuchungshaft entlassen, und Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß musste zurücktreten. Das Strafverfahren gegen die Spiegel-Redaktion wurde 1965 schließlich eingestellt.[23] Hier manifestierte sich eine kritische Öffentlichkeit, die sich auch ganz unmittelbar auf die Innenpolitik der Regierung Adenauer auswirkte. Obrigkeitsstaatliche Traditionen waren ganz offensichtlich zumindest in Teilen der Gesellschaft durch ein westlich-liberales Demokratieverständnis ersetzt worden. Die Presse wurde als vierte Gewalt verteidigt, die Regierung war der Wählerschaft rechenschaftspflichtig: Hier wurde Rechtstaatlichkeit öffentlich eingeklagt.

20 Julia Angster: Konsenskapitalismus und Sozialdemokratie. Die Westernisierung von SPD und DGB. München 2003.

21 Dies waren der Ulmer Einsatzgruppen-Prozess von 1959, der Eichmann-Prozess 1961 in Jerusalem, der von den westdeutschen Medien begleitet wurde, und schließlich die Auschwitz-Prozesse in Frankfurt am Main: 1963-65 die „Strafsache gegen Mulka und andere", 1965/66 der „gegen Burger und andere" und 1967/68 „gegen Bonitz und Windeck". Weitere Prozesse zogen sich noch bis in die frühen 1980er Jahre. Vgl. u. a. Raphael Gross/Werner Renz (Hrsg.): Der Frankfurter Auschwitz-Prozess (1963–1965). Kommentierte Quellenedition. 2 Bde. Frankfurt am Main/New York 2013.

22 Norbert Frei: Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit. München 1996.

23 Thomas Ellwein/Manfred Liebel/Inge Negt: Die Spiegel-Affäre. Bd. 2: Die Reaktion der Öffentlichkeit. Olten–Freiburg i. Br. 1966.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Zu dieser Zeit änderte sich auch der Blick auf die eigene Geschichte, die zunehmend als Geschichte eines Demokratiedefizits und als Folge der selbstgewählten Distanz zum Westen und seinen Werten gedeutet wurde. Diese zeitgenössische Lesart findet sich seit Anfang der 1960er Jahre bei Politikwissenschaftlern, Soziologen und ab etwa 1970 auch bei Historikern in der Bundesrepublik.[24]

Seit Anfang der 1960er Jahre wird also ein Wandel in den gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen, vor allem der politischen Kultur, sichtbar, der sich durchaus als „Liberalisierung" bezeichnen lässt.

2) Die Rolle des politischen Liberalismus

Welche Rolle spielte nun der politische Liberalismus bei dieser Entwicklung? War insbesondere der Sozialliberalismus eher Motor oder Produkt des gesellschaftlichen Liberalisierungsprozesses in Westdeutschland?

Die Freie Demokratische Partei Deutschlands entstand in der frühen Nachkriegszeit durch den Zusammenschluss verschiedener regionaler liberaler Parteien.[25] Diese regionalen Parteien stammten aus dem Liberalismus der Weimarer Zeit und vereinten in sich recht unterschiedliche liberale Traditionen. Selbst ehemalige NS-Funktionäre, Wehrmachtsoffiziere und SS-Mitglieder gehörten zu ihren Mitgliedern.[26] Insgesamt war die frühe FDP eine so heterogene Partei, dass sie auseinanderzubrechen drohte.[27]

Neben dieser Heterogenität hatte die FDP in der frühen Bundesrepublik auch mit dem Problem der eigenständigen Profilierung zu kämpfen: Die CDU hatte mit dem Programm der sozialen Marktwirtschaft selbst einen deutlichen liberalen Anteil in ihrer Programmatik. Im gemeinsamen „bürger-

24 Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien., Stuttgart 1964; Ralf Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München/Zürich 1965. Für die Bielefelder Schule und deren Rezeption der Kritischen Theorie u.a. Hans-Ulrich Wehler: Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918 . Göttingen 1973; ders.: Modernisierungstheorie und Geschichte., Göttingen 1975.

25 Zur Geschichte der FDP u.a.: Peter Lösche/Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996; Hans Vorländer: Die Freie Demokratische Partei. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuther (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2.Aufl. Bonn 1992, S. 266-318. Als Fakten-Überblick außerdem Udo Leuschner: Die Geschichte der FDP. Von den Anfängen 1945 bis zur Verbannung aus dem Bundestag 2013. Münster 2015; Jürgen Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Wiesbaden 2005.

26 Ulrich Herbert: Rückkehr in die Bürgerlichkeit. NS-Eliten in der Bundesrepublik. In: Bernd Weisbrod (Hrsg.): Rechtsradikalismus in der politischen Kultur der Nachkriegszeit. Hannover 1995, S. 157-173; ders.: Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft, 1903-1989. Bonn 1996, S. 461-467.

27 Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart. München 2009, S. 141-144.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lichen Lager“ fiel es der FDP – als dem kleineren Koalitionspartner der CDU-Regierungen der 1950er Jahre – schwer, sich zu profilieren. Thomas Dehler, der den Partei- und Fraktionsvorsitz innehatte, unternahm daher den Versuch, sich von Adenauer zu distanzieren; in Nordrhein-Westfalen ging die FDP in eine Koalition mit der SPD und stürzte so Karl Arnold, den CDU-Ministerpräsidenten. Der Austritt der FDP 1956 aus der Koalition in Bonn zahlte sich jedoch nicht aus: Die Wahlen führten zu einer absoluten Mehrheit für Konrad Adenauer. Und 1961 kehrte die FDP wieder in eine Koalition mit der CDU zurück.[28]

Auch in der FDP kam es jedoch Anfang 1960er Jahre zu einem Generationswechsel und damit zu einem Erneuerungsprozess. Die jüngere Generation von Mitgliedern orientierte sich nun an den Traditionen des Linksliberalismus und entwickelte sie in Richtung eines Sozialliberalismus weiter. Mit Sozialliberalismus ist eine liberale Richtung der 1960er Jahre gemeint, die drei Positionen miteinander verband: Sie hielt ein sorgfältig dosiertes Eingreifen des Staates für notwendig und fand sich mit dem modernen Interventionsstaat als Wohlfahrtsstaat und sozialem Rechtsstaat innerhalb bestimmter Grenzen ab. Sie trat außerdem für politische Evolution durch gesellschaftliche Reformen und schließlich dafür ein, ihr Reformprogramm durch die Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie durchzusetzen.[29] Allerdings reicht diese Richtung deutlich weiter zurück. Zu ihrer Vorgeschichte gehört die „soziale Öffnung des Linksliberalismus“, wie sie zugespitzt 1907 im Gründungsaufruf des ‚Nationalvereins für das liberale Deutschland‘ zum Ausdruck kam, oder sogar schon der Frühliberalismus des frühen 19. Jahrhunderts, wie Dieter Langewiesche argumentiert, der den Sozialliberalismus und nicht den Wirtschaftsliberalismus am Beginn der Geschichte des Liberalismus sieht.[30]

Für den Linksliberalismus dienen liberale Freiheitsrechte als Hebel für die Verwirklichung von Demokratie und Freiheit; daraus zieht der Sozialliberalismus der 1960er Jahre die radikale Konsequenz, dass individuelle Freiheit mit sozialer Freiheit und daher mehr Gleichheit verknüpft sein müsse, damit das Individuum wirklich frei sein und seine Freiheitsrechte nutzen könne.

28 Vgl. ebd..

29 Karl Holl: Überlegungen zum deutschen Sozialliberalismus. In: Ders./Günter Trautmann/Hans Vorländer (Hrsg.): Sozialer Liberalismus. Göttingen 1986, S. 227-232, hier 227 f.; Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 27), S. 275.

30 Dieter Langewiesche: Liberalismus in Deutschland. Frankfurt/M. 1988, bes. S. 8; für das Zitat und den Gründungsaufruf vom 15. März 1907 ebda. S. 226. Zu den Traditionen des Linksliberalismus: Klaus Weber: Der Linksliberalismus in der Bundesrepublik um 1969. Konjunktur und Profile. Frankfurt/M. u.a. 2012, S. 58-76; Artikel Linksliberalismus. In: Hanno Drechsler u. a. (Hrsg.): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. 10. Aufl. München 2003, S. 613-616; Wolfgang Schieder: Der deutsche Liberalismus in Staat und Gesellschaft des Vormärz. In: liberal 27 (1985), S. 77-83; Jörn Leonhard: Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters. München 2001.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Und der Hebel hierzu wiederum war die Schaffung größerer Chancengleichheit durch Bildung und sozialstaatliche Regelungen.[31] Die „Ungleichheiten der Ausgangschancen in der deutschen Gesellschaft" mussten beseitigt werden, um eine liberale demokratische Gesellschaft zu schaffen.[32]

Dieser „innerparteiliche Formungsprozess des linken FDP-Flügels" wurde, wie Klaus Weber betont, nicht unwesentlich beeinflusst von dem allgemeinen gesellschaftlichen Wandel der Bundesrepublik. Die FDP reagierte darauf, dass obrigkeitsstaatliches Denken und Nationalismus zunehmend weniger Akzeptanz in Öffentlichkeit und Wählerschaft fanden. So war es auch kein Zufall, dass sich in der FDP die linksliberalen Positionen seit Anfang der 1960er Jahre stärker bemerkbar machten: Der Prozess der Umorientierung innerhalb der FDP hatte sich in der Spiegel-Krise gezeigt, bei der sich die FDP „als das liberale Gewissen der westdeutschen Demokratie" profilierte.[33] Dieser „neue" Linksliberalismus wurde innerhalb der FDP rasch zu einer starken Strömung, die, so Klaus Weber, für den koalitionspolitischen Umschwung zur Sozialdemokratie im Bund und für das Ende des bundesrepublikanischen Nationalliberalismus' zumindest mitverantwortlich zeichnete und zum „tragenden Bezugspunkt des liberalen Parteiprogramms von 1971", der Freiburger Thesen, wurde.[34]

Die Freiburger Thesen forderten insbesondere die „Demokratisierung der Gesellschaft" und die „Reform des Kapitalismus".[35] Freiheit und Rechte werden hier als soziale Chancen verstanden:

> „Freiheit und Glück des Menschen sind für einen solchen Sozialen Liberalismus danach nicht einfach nur eine Sache gesetzlich gesicherter Freiheitsrechte und Menschenrechte, sondern gesellschaftlich erfüllter Freiheiten und Rechte. Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat, sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit der Gesellschaft kommt es ihm an."[36]

Diese innerparteiliche Umorientierung und der weitere Reformprozess der FDP in der Opposition während der Großen Koalition ermöglichte schließlich 1969 die sozialliberale Koalition: Der linksliberale Flügel gewann nun innerparteilich an Bedeutung, und ein Bündnis mit der SPD wurde nicht nur

31 Artikel Linksliberalismus (wie Anm. 30), S. 615.
32 Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie (wie Anm. 24), S. 144.
33 Weber: Linksliberalismus in der Bundesrepublik (wie Anm. 30) , S. 13; Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 27), S. 275.
34 Weber: Linksliberalismus in der Bundesrepublik (wie Anm. 30), S. 12 f.
35 Freiburger Thesen der F.D.P. zur Gesellschaftspolitik (Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Freiburg vom 25./27. Oktober 1971). In: Heino Kaack: Zur Geschichte und Programmatik der Freien Demokratischen Partei. Meisenheim am Glan 1976, S. 118-152, hier S. 118 f, 121 u. 123..
36 Ebd. , S. 119.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

denkbar, sondern auch politisch durchsetzbar. Die SPD hatte ihrerseits schon Ende der 1950er Jahre mit dem Godesberger Programm einen tiefgreifenden Wandel ihrer Programmatik vollzogen und ein westlich-liberales Demokratieverständnis zur Grundlage ihrer Politik gemacht.[37] Dadurch ergaben sich Gemeinsamkeiten mit dem sozialliberalen Flügel der FDP; eine Partnerschaft wurde nicht nur möglich, sondern erschien naheliegend.

Bei der Ausformulierung und Verbreitung des Sozialliberalismus in der FDP spielten einzelne Personen eine wichtige Rolle, die nun außerparteilich wie innerparteilich einflussreich wurden. Neben Werner Maihofer und Karl-Hermann Flach gehörten dazu vor allem Ralf Dahrendorf, der an der Formulierung der Freiburger Thesen mitwirkte, und Hildegard Hamm-Brücher, die in der Bildungspolitik eine wichtige Rolle spielte.[38] Dahrendorf und Hamm-Brücher gewannen beide erst durch ihr publizistisches Wirken und ihre Bedeutung in einer breiteren Öffentlichkeit eine politische Rolle innerhalb der Partei. Hamm-Brücher, die im nationalkonservativen bayrischen Landesverband als streitbare „Linksintellektuelle" gegolten hatte, war 1963 in den Bundesvorstand der FDP gewählt worden und von 1972 bis 1976 stellvertretende Bundesvorsitzende. Ihr wichtigstes Wirkungsfeld war die Bildungspolitik: 1967 wurde sie Staatssekretärin im hessischen Kultusministerium, von 1969 bis 1972 war sie Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, ehe sie als Staatssekretärin ins Auswärtige Amt wechselte.[39] Ralf Dahrendorf war Soziologe und schon Anfang der 1960er Jahre ein aktiver Publizist, der ein Demokratiedefizit der westdeutschen Gesellschaft diagnostizierte und ihre „Demokratisierung" forderte. Auch dies war damals – nicht zuletzt in der FDP – „dem Zeitgeist weit voraus".[40] Auch sein zentrales Thema war die Bildungspolitik. Sein Bekanntheitsgrad außerhalb der Partei half bei seinem raschen Aufstieg in der FDP: Er wurde schon drei Monate nach seinem Parteieintritt Anfang 1968 in den FDP-Vorstand gewählt. Er wirkte als Landtags- und Bundestagsabgeordneter sowie als Staatssekretär im Auswärtigen Amt, ehe er erst zur Europäischen Gemeinschaft

37 Angster: Konsensliberalismus (wie Anm. 20) .

38 Für diese Einschätzung und zur Begründung meiner Auswahl von Hamm-Brücher und Dahrendorf als zentrale Beispiele: Weber: Linkliberalismus in der Bundesrepublik (wie Anm. 30), S. 13 und 22 f.

39 Zu Hamm-Brüchers Rolle in der Etablierung des Sozialliberalismus: Weber: Linksliberalismus in der Bundesrepublik, S. 24-29; 107-122. Siehe auch: Hildegard Hamm-Brücher: Bildung ist kein Luxus. Plädoyer gegen die Resignation in der Bildungspolitik. München 1976; dies.: Freiheit ist mehr als ein Wort. Eine Lebensbilanz 1921–1996. Köln 1996.

40 Weber: Linksliberalismus in der Bundesrepublik (wie Anm. 30), S. 125.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nach Brüssel und dann zurück in die Wissenschaft wechselte.[41] Hier machte sich eine neue Generation Liberaler daran, die Bundesrepublik Deutschland zu verändern; zugleich aber passten sie den politischen Liberalismus in die neue gesellschaftliche und politische Realität der Bundesrepublik ein. In der sozialliberalen Koalition der Jahre 1969 bis 1982, vor allem aber in der ersten Regierung Brandt-Scheel bis 1972 sahen die Angehörigen des sozialliberalen Flügels die Chance, ihre politischen Vorstellungen in konkrete Politik umzusetzen.

Seit dem „Machtwechsel" (Arnulf Baring), mit dem die Regierungsbeteiligung und anschließende Regierungsübernahme durch die SPD im Bund bezeichnet wird, begann eine breit angelegte Politik der Gesellschaftsreform, an der die FDP seit 1969 beteiligt war. Der Staat sollte durch gezielte Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft und durch rechtliche Reformen den technischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel, der fraglos im Gange war, gestalten und kontrollieren. „Planung, Programmierung und Steuerung" waren die neuen Regierungspraktiken, in denen Politik ganz auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse gestaltet werden sollte. Hierin kamen technokratische Vorstellungen von Planung und Machbarkeit zum Ausdruck, die zutiefst vom Glauben an die Kontrollierbarkeit und Gestaltbarkeit moderner Gesellschaften und Wirtschaftsordnungen geprägt waren. Konkret umgesetzt wurden diese Vorstellungen in verschiedenen Feldern: in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, in der Sozialpolitik und Bildungspolitik sowie in der Raumordnung und Stadtplanung.[42]

Vor allem die rechtlichen und sozialpolitischen Reformen sollten zur Liberalisierung der Gesellschaft beitragen und ihren Mitgliedern größere Chancengleichheit und mehr Mitspracherechte bringen.[43] Armut, Krankheit, uneheliche Geburt, eine Herkunft vom Land oder weibliches Geschlecht sollten die Entfaltungsmöglichkeiten und das Lebensglück der einzelnen Menschen nicht mehr begrenzen dürfen. Hierzu gehörten die Reform der

41 Ebd., S. 13, 29-34 u. 122-137. Zu den bekannteren Schriften Dahrendorfs, die seinem FDP-Beitritt vorausgingen, gehören: Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. München 1961; Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika. München 1962; Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Hamburg 1965; Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen. Tübingen 1966. Siehe auch: Jürgen Kocka: Ralf Dahrendorf in historischer Perspektive. Aus Anlass seines Todes am 17. Juni 2009. In: Geschichte und Gesellschaft 35 (2009), S. 346–352; Jens Alber: In memoriam Ralf Dahrendorf (1. Mai 1929 bis 17. Juni 2009). In: Soziologie 38 (2009), S. 465–475.

42 Gabriele Metzler: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt". Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit. In: Matthias Frese u.a. (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn u.a. 2003, S. 777-797.

43 Als Überblick Frese: Demokratisierung (wie Anm. 42), Sektion III; Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 27), S. 370-378, 388-405.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Rentenversicherung, deren erster Schritt schon 1957 mit der Dynamisierung der Rente vollzogen worden war; außerdem die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, womit die Arbeiter den Angestellten gleichgestellt wurden, das Arbeitsförderungsgesetz sowie das Berufs- und Ausbildungsgesetz. Zu den rechtlichen Reformen zählten eine Strafrechtsreform, die die Verbrechensprävention und Resozialisierung der Täter stärker in den Vordergrund hob und die rechtliche Gleichstellung unehelicher Kinder; außerdem gehörten dazu Reformen des Sexualstrafrechts wie der Wegfall des Kuppeleiparagrafen sowie der Strafen für Ehebruch und homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen, und schließlich die 1976 in Kraft getretene Reform des Eherechts. Deren Ziel war „ein Eherecht, das dem partnerschaftlichen Eheverständnis entspricht, ein faires und ehrliches Scheidungsrecht und ein gerechtes Scheidungsfolgenrecht."[44]

Als ein besonderer Schwerpunkt der sozialliberalen Gesellschaftsreformen muss aber die Bildungsreform gelten. Schon den Sozialliberalen der frühen 1960er Jahre galt der Zugang zu Bildung als die zentrale Voraussetzung für gesellschaftliche und politische Partizipation, und damit für eine wahrhaft liberale und demokratische Gesellschaft. Die Reformen weiteten den Zugang zu Gymnasium und Hochschule deutlich aus und erfüllten damit Forderungen, die seit den mittleren 1960er Jahren von Soziologen und Bildungsexperten, aber auch sehr deutlich aus den Reihen des sozialliberalen Flügels der FDP erhoben worden waren. Schützenhilfe erhielt diese Richtung von Georg Picht, Reformpädagoge und Religionsphilosoph an der Universität Heidelberg, der 1964 das Schlagwort von der „Bildungskatastrophe" geprägt und popularisiert hatte.[45] Picht bezeichnete das Bildungswesen als eines der „tragenden Fundamente jedes modernen Staates". Er sah die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik bedroht, denn sie stehe

> „in der vergleichenden Schulstatistik am untersten Ende der europäischen Länder neben Jugoslawien, Irland und Portugal. Die jungen Wissenschaftler wandern zu Tausenden aus, weil sie in ihrem Vaterland nicht mehr die Arbeitsmöglichkeiten finden, die sie brauchen. Noch Schlimmeres bereitet sich auf den Schulen vor: In wenigen Jahren wird man, wenn nichts geschieht, die schulpflichtigen Kinder wieder nach Hause schicken müssen, weil es für sie weder Lehrer noch Klassenräume gibt. Es steht uns ein Bildungsnotstand bevor, den sich nur wenige vorstellen können."[46]

44 Justizminister Gerhard Jahn: Erste Lesung des Gesetzes zur Reform des Ehe- und Familienrechts am 8. Juni 1973, zit. in: Peter Borowsky: Sozialliberale Koalition und innere Reformen. In: Zeiten des Wandels: Deutschland 1961-1974, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 258 (1998), S. 35.

45 Georg Picht: Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Freiburg i.Br. 1964.

46 Ebd., S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Eine wichtige Stimme in der sozialliberalen Bildungspolitik war Ralf Dahrendorf. In seinem zentralen Werk „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland", das 1965 erschien, betonte er die Bedeutung einer demokratischen Gesellschaft für stabile politische Strukturen. Er stellte hier die „Deutsche Frage" neu: „Warum hat das Prinzip der liberalen Demokratie in Deutschland so wenig Freunde gefunden?" und weiter: „Was muss geschehen, damit auch Deutschland ein Land liberaler Demokratie werden kann?"[47] Eine Antwort gab er in seinem ebenfalls 1965 erschienenen Buch „Bildung ist Bürgerrecht", in dem er den Zusammenhang von Bildung und Demokratie betonte.[48]

Die Große und die sozialliberale Koalition machten sich diese Sichtweise zu eigen und setzten sie um: Bund und Länder investierten in den Ausbau der Universitäten. Eine ganze Reihe neuer „Reformuniversitäten" wurde gegründet, so beispielsweise 1966 die Universität Konstanz, 1969 die Universität Bielefeld oder 1970 die Universität Augsburg. 1970 wurden verschiedene Bildungsreformen zu einem „Strukturplan für das deutsche Bildungs- und Erziehungswesen" gebündelt und eine Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsfragen eingesetzt. Ein Ergebnis war beispielsweise die versuchsweise Einführung der Gesamtschulen, die die soziale Benachteiligung von Kindern im dreigliedrigen Schulsystem beheben sollten. Bei den Bildungsreformen spielte Hildegard Hamm-Brücher als Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft eine wichtige Rolle. Die FDP verfolgte dabei vor allem in der Schulreform einen etwas weniger radikalen Umbau als die SPD in den von ihr regierten Bundesländern wie Bremen und Hessen. Gegen Ende der 1970er Jahre zogen auch CDU-geführte Kultusministerien, wie 1978 das baden-württembergische unter Kultusminister Wilhelm Hahn, nach. 1971 wurde mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für breitere Bevölkerungsschichten der Gymnasialabschluss und der Hochschulzugang ermöglicht; mit dem Berufsbildungsgesetz von 1969 wurde außerdem die Berufsausbildung reformiert.[49] Diese inneren Reformen der Großen und sozialliberalen Koalition trugen ohne Zweifel zu jenem tiefgreifenden Wandel der westdeutschen Gesellschaft und Politik in den 1960er und 1970er Jahren bei. Die Rolle der FDP war dabei zunächst die des Stichwortgebers, dann die eines politischen Akteurs in der sozialliberalen Koalition.

47 Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie (wie Anm. 24), S. 26 f.
48 Dahrendorf: Bildung ist Bürgerrecht (wie Anm. 41).
49 Zur Bildungsreform siehe u.a.: Wilfried Rudloff: Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms. In: Frese: Demokratisierung (wie Anm. 42), S. 259-282; Conze: Suche nach Sicherheit (wie Anm. 27), S. 397-399; Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart 2006, S. 241-245.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Hier lässt sich also zeigen, wie eine der Grundideen des westdeutschen Sozialliberalismus in den 1960er Jahren – die Bedeutung der Bildung für die demokratische Kultur und damit die Stabilität einer liberaldemokratischen politischen Ordnung – zunächst formuliert, dann verbreitet und mehrheitsfähig gemacht und schließlich in konkrete und vielschichtige Politik umgesetzt wurde. Sozialliberale Akteure wie Ralf Dahrendorf und Hildegard Hamm-Brücher haben sowohl zur Formulierung dieser Sichtweise als auch zu ihrer Durchsetzung in der Partei (Dahrendorf) und Umsetzung in Regierungspolitik (Hamm-Brücher) beigetragen.

Sie waren dabei, wie diese innerliberale Richtung insgesamt, sowohl Produkt ihrer Zeit – als Liberale der Nachkriegsgeneration, die aus den Erfahrungen mit dem Dritten Reich, ihren Beobachtungen und Diagnosen der Nachkriegsgesellschaft und dem Nachdenken über Chancen und Gefährdungen der Demokratie – ihre politische Position herleiteten und dabei eine Neujustierung des Liberalismus vornahmen, die auf linksliberale Traditionen zurückgriff und zur Entstehung des spezifischen Sozialliberalismus der 1960er und frühen 1970er Jahre beitrug. Diese liberale Richtung hat dabei nicht nur die FDP verändert, sondern in Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie auch die Gesellschaft, die politische Kultur und die Politik der Bundesrepublik insgesamt.

3) Die Folgen für die FDP

Wie wirkte sich diese Entwicklung nun in der Folge auf die FDP als Partei und auf ihre Stellung in der westdeutschen Parteienlandschaft aus? Tatsächlich brachte die gesellschaftliche Liberalisierung der FDP auch Probleme: Denn die Liberalisierung hatte nicht vor den Parteien Halt gemacht, und es war nicht nur die FDP, die einen Liberalisierungsprozess durchlaufen hatte: Die SPD bekannte sich seit 1959 zu westlich-liberalen Ordnungsvorstellungen. Auch in der CDU, deren Eintreten für die Soziale Marktwirtschaft ja bereits in den 1950er Jahren liberale Positionen besetzt hatte, fand seit Ende der 1960er eine Parteireform statt; das maßgeblich von Bruno Heck verantwortete Berliner Programm von 1968 läutete den Abschied vom „Kanzlerwahlverein“ ein und brachte die Partei auf den Weg einer Mitgliederpartei, in der liberale Positionen durchaus ihren Platz hatten und die im selben „bürgerlichen Lager“ um Wähler warb wie die FDP.[50] Schlimmer noch aus Sicht der FDP: In den 1980er Jahren kam mit den Grünen eine neue Partei hinzu, die sich bald zur Bürgerrechtspartei entwickelte und individualistische –

50 Frank Bösch: Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU. Stuttgart/München 2002.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wenn auch fortschrittsskeptische – Positionen vertrat.[51] Die FDP hatte bald kein wirkliches Alleinstellungsmerkmal mehr.[52]

Zudem begann der sozialliberale Flügel seit Mitte der 1970er Jahre wieder an Einfluss innerhalb der Partei zu verlieren. Seine Dominanz endete, die „Konjunktur für Links" war vorüber.[53] Der Hintergrund des Wandels lag in der wachsenden Fortschrittsskepsis der 1970er Jahre, dem Eindruck, dass technokratische Reformen, staatliche Planung und sogar das Wirtschaftswachstum selbst Probleme schufen und nicht lösten. Das Schlagwort vom „Ende des Wachstums" wurde in einer 1972 erschienenen Studie des Club of Rome geprägt, die auf die Bedrohung des Lebens auf der Erde durch den industriellen Ressourcenverbrauch und das Bevölkerungswachstum hinwies. Eine Gruppe amerikanischer Wissenschaftler, die sich mit der Zukunft der Weltwirtschaft beschäftigte, vertrat hier die These, dass das globale Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum die Ressourcen des Planeten überfordere. Die Menschheit plündere ihren eigenen Lebensraum aus und bringe sich selbst damit in große Gefahr. „Fortschrittsglaube und Leistungswillen dürfen sich nicht länger an der Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts ausrichten," mahnten die Autoren. Wachstum galt hier nicht mehr als Lösung, sondern als Problem.[54] Dies lieferte den Begriff für die Erfahrung eines Strukturwandels, sogar Strukturbruchs, der nicht nur die im Goldenen Zeitalter des Nachkriegsbooms allmählich für normal gehaltenen Wachstumsquoten beendete, sondern auch die Zuversicht und Zukunftsgewissheit, die Planungseuphorie und den Machbarkeitsglauben der späten 1960er und frühen 1970er Jahre ins Wanken brachte.[55] Mit dem Ende des Keynesianismus endete auch die Vorstellung, Gesellschaft steuern zu können. Die Reformen wurden leise ad acta gelegt, das Ziel war nun der Erhalt des bisher Erreichten. Vor diesem Hintergrund passten die Diagnosen und Lösungsangebote des Sozialliberalismus nicht mehr, sie boten keine Antworten auf das verbreitete Krisenempfinden nach dem Ölpreisschock und auf den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft.[56]

Parteipolitisch geriet die FDP mit dem Ende der sozialliberalen Koalition mehr als zuvor in die Rolle des reinen Koalitionsbeschaffers. Für die Wähler

51 Silke Mende: „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn." Eine Geschichte der Gründungsgrünen . München 2011.

52 Zur FDP in den 1980er Jahren: Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium, 1982-1990. München 2006, S. 154-171.

53 „Keine Konjunktur für Links": Günter Verheugen 1975, zit. nach Weber: Linksliberalismus in der Bundesrepublik (wie Anm. 30), S. 17 f.

54 Dennis Meadows u. a.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972, Klappentext.

55 Ariane Leendertz/Wencke Meteling: Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er Jahren. Frankfurt a. M./New York 2016.

56 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hatte sie bald eine „rein taktische Funktion“: Viele wählten wenn überhaupt, dann mit der Zweitstimme FDP, mit dem Ziel, absolute Mehrheiten zu verhindern. Die FDP wurde zur „Partei der zweiten Wahl“.[57] Schon seit 1969 ließ sich bei Landtagswahlen ein Wählerrückgang beobachten, und Ende der 1970er Jahre scheiterte sie gleich mehrfach in den Bundesländern an der Fünf-Prozent-Hürde. Im Bund blieben die Wahlergebnisse dagegen besser. Dies verlieh der Bundesebene der Partei „entscheidende organisatorische und innerparteiliche Bedeutung“ auf Kosten der Landesverbände.[58]

Der Koalitionswechsel von der SPD zur CDU 1982 verschärfte diese Probleme noch: Der Standort der FDP in der politischen Landschaft war nicht mehr klar zu benennen. Dies führte zu Unzufriedenheit unter den Mitgliedern, die den Wechsel teilweise als „Verrat“ empfanden und mit Austritt quittierten: Mit dem Eintritt in die Regierung Kohl verlor die FDP über ein Viertel ihrer Mitglieder. Nicht wenige wechselten zur SPD. In den folgenden Landtagswahlen in Hessen, Bayern und Hamburg blieb sie wieder unter der Fünf-Prozent-Hürde.[59] In der Regierung Kohl wurde die Profilsuche der FDP nicht einfacher. Im Gegenteil war sie schwieriger als in der sozialliberalen Koalition, wo sich die Liberalen immerhin als Hüterin der Marktwirtschaft und Schutz vor zu viel „Sozialismus“ präsentieren konnten. Der Handlungsspielraum verengte sich nun, auch weil die Union in vielerlei Weise liberale Inhalte vertrat und im bürgerlichen Lager eine dominante Position innehatte.[60] Dies waren allerdings Probleme, die keineswegs nur die FDP betrafen, sondern ebenso den Liberalismus anderer europäischer Länder. In Westeuropa hatten sich die Gesellschaften und mit ihnen die Parteienlandschaft liberalisiert; Protestkulturen und zunehmende Individualisierungstendenzen fanden sich in ganz Westeuropa. Dies führte zu einer Krise und Neuorientierung des westeuropäischen Liberalismus.[61]

In den 1980er Jahren begannen Liberale, Entbürokratisierung und Deregulierung von Staat und Gesellschaft zu betonen. Ralf Dahrendorf prägte da-

57 Jürgen Dittberner: FDP, Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der FDP und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik. Opladen 1987; Hans Vorländer: Die FDP zwischen Erfolg und Selbstgefährdung. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuther (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1990, S. 237-275; Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 154-171, hier S. 155 f.

58 Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 155.

59 Leuschner: Geschichte der FDP (wie Anm. 25), S. 123-127.

60 Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 159.

61 Hans Vorländer: Gibt es eine liberale Renaissance? Über Chancen und Perspektiven des politischen Liberalismus in der postindustriellen Gesellschaft. In: Ders. (Hrsg.): Verfall oder Renaissance des Liberalismus? Beiträge zum deutschen und internationalen Liberalismus. München 1987, S. 277-292; Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 159.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

für 1983 den Begriff „radikale Freiheit".[62] An die Stelle des Keynesianismus trat nun der sogenannte Neoliberalismus. Dessen wichtigste Theoretiker waren seit den vierziger Jahren Friedrich August von Hayek und seit den sechziger Jahren Milton Friedman. Insbesondere die „Chicago School" um Milton Friedman formulierte mit ihrer monetaristischen Theorie einen umfassenden Gegenentwurf zum Keynesianismus, der nun zum neuen Leitbild liberaler Wirtschaftspolitik wurde. Die „Chicago School" setzte auf die Kräfte des Marktes anstelle des Staates und wollte den Staat aus seinen gesellschaftlichen Aufgaben herauslösen.[63] In Großbritannien verfolgte die Conservative Party unter Margaret Thatcher diesen Kurs mit großer Konsequenz und machte die sozialstaatliche und gesellschaftsreformerische Politik der Labour-Regierung aus den 1970er Jahren wieder rückgängig.[64] In der Bundesrepublik der Regierung Kohl kam es jedoch nicht zu einem solchen radikalen Kurswechsel, hier überwogen, auch in der Wirtschaftspolitik, doch eher die Kontinuitäten. Die Grundannahmen über die Rolle des Staates in der Wirtschaft, und vor allem in der Gesellschaft, wurden allerdings in ganz Westeuropa neu überdacht. Dies hatte in erster Linie mit dem Strukturwandel, aber durchaus auch mit einer Erschöpfung angesichts der Zahl und Intensität der vorangegangenen Reformen zu tun, die nun als überzogen und kontraproduktiv erschienen.

Vor diesem Hintergrund hatten die Freiburger Thesen von 1971 schon seit Ende der 1970er Jahre aufgehört, eine Rolle in der Tagespolitik zu spielen; in mehreren Anläufen wurde versucht, sie zu ersetzen: mit den Kieler Thesen von 1977 und dem Berliner Manifest von 1982, und schließlich mit dem „Liberalen Manifest" des Saarbrücker Parteitags vom Februar 1985.[65] Dieses Manifest beschwor die Freiheit des Einzelnen, richtete sich gegen Bürokratisierung und verband Krisendiagnose und Fortschrittsoptimismus:

> „Nie zuvor waren die Möglichkeiten für eine Zukunft mit mehr persönlicher Freiheit größer als heute. Doch unsere Gesellschaft steckt in einer Krise der Institutionen und Wertorientierungen. Der Einzelne steht vor den Folgen einer Politik, die mehr Gleichheit und Glück will, aber oft mehr Unmündigkeit, Anonymität und Bürokratie bewirkt. Die Grenzen umfassender Vorsorge und Wohlfahrt durch den Staat sind doppelt sichtbar geworden: Die Finanzierung der sozialen Sicher-

62 Ralf Dahrendorf: Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus. Stuttgart 1983, S. 130, zit. nach Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 159.

63 Johan van Overtveldt: The Chicago School. How the University of Chicago assembled the thinkers who revolutionized economics and business. Chicago 2007.

64 Dominik Geppert: Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975–1979. München 2002; Wencke Meteling: "Statt Phoenix nur Asche". Thatchers Wirtschaftspolitik in der internationalen und britischen Kritik. In: Heuss-Forum, Theodor-Heuss-Kolloquium 2016, www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_thk2016_meteling.

65 Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 160.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

heit ist gefährdet. Die Bürokratisierung menschlichen Schicksals droht Individualität, Freiheit und persönliche Verantwortung zu ersticken. Eine Politik, die alles Heil zuerst im Staat sucht, kann die Zukunft nicht bewältigen."[66]

Dieses Manifest enthielt jedoch kein wirklich neues programmatisches Angebot; vielmehr machte es deutlich, wie sehr die FDP in die Defensive geraten war. Sie wurde bedrängt von der großen Volkspartei CDU auf der einen und von den Grünen auf der anderen Seite, die mit Ökologie und Pazifismus die zentralen Themen der frühen 1980er Jahre besetzt hielten.[67] Verschiedene Versuche erfolgten, neue Themen zu finden, was wiederum zu Zielkonflikten führen konnte. So erklärte Gerhart Baum, die Umwelt sei ein „typisches FDP-Thema", während Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff sich strikt gegen die Einführung von bleifreiem Benzin wandte und vor schädlichen Folgen von Umweltschutzmaßnahmen für die Wirtschaft warnte. Mehr Erfolg hatte da der linksliberale Burkhard Hirsch auf dem Feld der Innen- und Rechtspolitik. Ihm gelang es, etwa im Streit um die Kronzeugenregelung 1986, die FDP gegenüber der CDU als „Wahrerin rechtsstaatlicher Prinzipien" zu profilieren – eine Rolle, die man seiner Meinung nach nicht der oppositionellen SPD überlassen dürfe.[68]

Die zentrale Rolle aber spielte Hans-Dietrich Genscher, der von 1974 bis 1985 Parteivorsitzender war und als langjähriger Außenminister in der Regierung Kohl eine wichtige Rolle spielte. Als Verantwortlicher für den Koalitionswechsel zur CDU büßte er jedoch in der eigenen Partei einiges an Ansehen ein. Programmatisch verfolgte Genscher einen wirtschaftsliberalen Kurs und musste sich vorwerfen lassen, den Machterhalt über die programmatische Offenheit und Vielfalt der Partei gestellt zu haben. „Genscherismus" wurde zum Schlagwort für eine rein taktisch agierende, inhaltsleere Partei.[69] Vor allem der personelle Verlust durch die Abwanderung vieler Sozialliberaler nach der „Wende" von 1982 konnte nur schwer ausgeglichen werden. Auch dies erschwerte eine programmatische Erneuerung der FDP.

Allerdings mahnte Otto Graf Lambsdorff, damals Bundesminister für Wirtschaft und Präsidiumsmitglied der Partei, „die Bedeutung der FDP im Parteiensystem könne nur durch ‚Elastizität', das heißt die Kraft zum Wechsel, erhalten werden".[70] Und Andreas Wirsching gibt zu bedenken, dass der „kühl berechnende, auf viele taktisch wirkende ‚Genscherismus' […] exakt

66 Das liberale Manifest der Freien Demokratischen Partei (Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Saarbrücken am 23./24. Februar 1985). In: Das Programm der Liberalen. Zehn Jahres Programmarbeit der F.D.P. 1980-1990. Baden-Baden 1990, S. 291-306, hier S. 293.
67 Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 161 ff.
68 Ebd.
69 Zum innenpolitischen Gehalt des Begriffs „Genscherismus" siehe: Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 52), S. 165 f.
70 Otto Graf Lambsdorff im Oktober 1982, zit, in ebd., S. 166.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

die Möglichkeiten und Grenzen liberaler Politikgestaltung“ in der Ära Kohl widerspiegelte.[71] So blieb die FDP bis zur Wiedervereinigung auf dieser 1982 eingeschlagenen Linie, programmatisch wie personell, unter der Führung Genschers und ab 1988 Lambsdorffs. Den Preis bezahlte die Partei, nach einer kurzen Blüte 1990/91, im Lauf der 1990er Jahre, als mit den Wiesbadener Grundsätzen der Schwenk zum Neoliberalismus programmatisch vollends durchgesetzt wurde, die politische Resonanz in der Öffentlichkeit aber – oder deswegen – ausblieb. Der ‚Neoliberalismus‘ wurde in der Ära Kohl nicht in derselben Weise politisch und gesellschaftlich relevant wie es der Sozialliberalismus zuvor gewesen war. Anders als in Großbritannien wurde er in der Bundesrepublik der Ära Kohl nicht in konkrete Politik umgesetzt. Auch später taugte er nicht zum Alleinstellungsmerkmal des politischen Liberalismus.

Fazit

Welche Rolle spielte also die FDP in der ‚Liberalisierung‘ der westdeutschen Gesellschaft und Politik, und welche Folgen hatte diese Liberalisierung für die Partei? Der politische Liberalismus in der Bundesrepublik Deutschland wandelte sich im Zuge der gesellschaftlichen Fundamentalliberalisierung der 1960er und 1970er Jahre auch selbst. Seine Erneuerung als Sozialliberalismus war ein Produkt dieser Entwicklung. Seine Protagonisten wurden jedoch selbst zu einem Motor und Akteur des gesellschaftlichen und politischen Wandels. Die FDP wurde allerdings in der Folge ein Opfer der breiten Liberalisierung von Gesellschaft und Politik, die auch die Parteienlandschaft geprägt und verändert hatte. Ihr fehlte nun das politische und programmatische Alleinstellungsmerkmal. Der Sozialliberalismus wurde ab Mitte der 1970er innerhalb der Partei wieder zur Randerscheinung; an seine Stelle trat jedoch nichts, was eine ähnlich programmatische und dynamische Funktion innerhalb der Partei wie der Gesellschaft hätte spielen können. Im Grunde wurde der Sozialliberalismus durch seinen Erfolg besiegt.

71 Ebd..

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Manfred Görtemaker

Deutschlands Stellung in der Welt am Ende der „Ära Genscher-Lambsdorff“

Die „Wende“ von 1989/90 bedeutete in den internationalen Beziehungen einen grundlegenden Strukturbruch, der auch Deutschlands Stellung in der Welt nachhaltig veränderte. Der Zusammenbruch des Kommunismus, die Desintegration der Sowjetunion und die daraus erwachsene Unabhängigkeit zahlreicher Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas waren neben der Wiedervereinigung Deutschlands Prozesse von historischer Bedeutung, die eine weitgehende Neuordnung Europas erforderten. Diese Entwicklungen waren bereits seit den 1970er Jahren im Gange und wurden durch das „neue Denken“, das der sowjetische Partei- und Staatschef Michail Gorbatschow ab 1985 in der Innen- und Außenpolitik der UdSSR eingeführt hatte, noch beschleunigt. Das ganze Ausmaß des Wandels ließ sich jedoch erst ermessen, als die Wiedervereinigung Deutschlands und Europas neue Rahmenbedingungen schuf, die erweiterte Entfaltungsmöglichkeiten, aber auch größere Risiken bedeuteten und zugleich das Ende einer Ära einleiteten, in der die Bundesrepublik Deutschland sich in den 1970er und 1980er Jahren einen gesicherten Platz in der internationalen Ordnung geschaffen hatte: der „Ära Genscher-Lambsdorff“.[1]

Hans-Dietrich Genscher war nach dem Rücktritt von Bundeskanzler Willy Brandt und der Wahl Walter Scheels zum Bundespräsidenten im Mai 1974 als Außenminister in das nunmehr von Helmut Schmidt (SPD) geleitete Bundeskabinett berufen worden und hatte diese Position auch nach dem konstruktiven Misstrauensvotum und der Wahl des CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl zum Bundeskanzler am 1. Oktober 1982 wieder übernommen. Bis zu seinem freiwilligen Ausscheiden am 18. Mai 1992 prägte er damit 18 Jahre lang die deutsche Außenpolitik und war Europas dienstältester Außenminister. Viele im In- und Ausland konnten sich einen anderen als ihn in diesem Amt kaum noch vorstellen. Für Otto Graf Lambsdorff, seit 1977 Bundeswirtschaftsminister, galt dies nicht unbedingt, als er sich im Juni 1984 zum Rücktritt gezwungen sah, nachdem die Bonner Staatsanwaltschaft im Zuge der sogenannten „Flick-Affäre“ Anklage gegen ihn erhoben hatte. Aber auch Lambsdorff konnte auf eine Amtsführung zurückblicken, die wichtige Wei-

1 Vgl. hierzu ausführlich Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung. München 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

chenstellungen aufwies. Anschließend – von 1988 bis 1993 – wurde er zum Bundesvorsitzenden der FDP gewählt. 1992/93 zogen sich Genscher und Lambsdorff dann nahezu zeitgleich aus ihren Führungspositionen zurück. Mit ihnen ging eine erfolgreiche Ära liberaler Politik zu Ende, auch wenn beide danach in verschiedenen Funktionen noch weiter im Rampenlicht der Öffentlichkeit standen.[2]

Die Beantwortung der Frage, wie Deutschlands Stellung in der Welt am Ende der „Ära Genscher-Lambsdorff" aussah, muss deshalb auch eine Einschätzung enthalten, welchen Anteil beide Politiker an den Veränderungen besaßen, die sich an der Schwelle zu den 1990er Jahren vollzogen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Dieser Anteil war beträchtlich und wird häufig – vor allem hinsichtlich Graf Lambsdorffs – nur ungenügend gewürdigt. Denn die Tatsache, dass die Deutschen 1989/90 die Probleme der Wiedervereinigung meistern konnten, hatte – neben den Entwicklungen der „friedlichen Revolution" in der DDR – vor allem zwei Gründe: erstens die wirtschaftliche Prosperität der Bundesrepublik, zu der Graf Lambsdorff entscheidende Voraussetzungen geschaffen hatte und die Deutschland nunmehr in die Lage versetzte, die finanziellen Lasten der Vereinigung zu tragen; und zweitens die außenpolitische Berechenbarkeit als Folge der Politik Genschers, die im Ausland ein festes Fundament des Vertrauens geschaffen hatte, auf dem sich die Wiedervereinigung Deutschlands jetzt vollzog.

Wirtschaftliche Prosperität als Basis der Wiedervereinigung

Das deutsche „Wirtschaftswunder", das während der Rezession 1966/67 erstmals einen Einbruch erlitten hatte, schien nach der doppelten Explosion der Ölpreise 1973 und 1979 endgültig vorbei zu sein. Schon 1974 lag die Zahl der Arbeitslosen mit 582 500 im Jahresdurchschnitt erstmals seit 1960 wieder über der Zahl der offenen Stellen (315 400). 1975 betrug die Zahl der Arbeitslosen bereits 1 074 200, 1982/83 gar 2,2 Millionen. Die Arbeitslosenquote stieg damit von 0,7 Prozent 1974 auf 4,7 Prozent 1975 und 9,1 Prozent 1983.[3] Grund dafür war nicht nur die Verteuerung der Energiepreise, sondern auch eine überzogene Ausgabenpolitik der sozialliberalen Koalition sowie ein grundlegender Strukturwandel in der Weltwirtschaft, der die deutsche

2 Zur Biographie Genschers vgl. vor allem Hans-Dieter Heumann: Hans-Dietrich Genscher. Die Biografie. Paderborn 2012, zu Graf Lambsdorff vgl. etwa Jürgen Morlok (Hrsg.): Der Freiheit verpflichtet. Bd. 2: Beiträge zum 80. Geburtstag von Otto Graf Lambsdorff. Stuttgart 2007.

3 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1987. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1987, S. 89 f., sowie dass. (Hrsg.): Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1997, S. 88 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigte. Wachsender Konkurrenzdruck und neue Formen der Erwerbstätigkeit stellten bisherige arbeitsrechtliche Bestimmungen und gewerkschaftlich geforderte Standards mehr und mehr in Frage. Nationale Alleingänge im Arbeitsrecht und in der Sozialpolitik wurden zunehmend problematisch. Die umfassende Öffnung der Grenzen durch die europäische Integration und die moderne Informationstechnologie taten ein Übriges, Veränderungen herbeizuführen, wie es sie seit der Industriellen Revolution und der Entstehung der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert nicht mehr gegeben hatte.

Bund, Länder und Gemeinden versuchten zwar, der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere staatliche Förderprogramme zu begegnen. Doch der beschäftigungspolitische Effekt blieb gering. Stattdessen wuchs die Verschuldung der Öffentlichen Hand. Bundeskanzler Helmut Schmidt stand dadurch bereits 1980 vor dem Problem, dass seine bis dahin unbestrittene Kompetenz in Fragen von Wirtschaft und Finanzen ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Selbst von Medien, die der SPD/FDP-Koalition im Prinzip freundlich gegenüberstanden, wurde seine Politik negativ beurteilt – wie in zwei umfangreichen Serien des Nachrichtenmagazins *Der Spiegel* 1980 und 1982, in denen es um die ökonomischen Folgen des Strebens nach sozialer Gerechtigkeit (unter dem vielsagenden Titel „Der Griff in die eigene Tasche“) sowie um „Reformpolitik und Staatsschulden“ ging.[4]

Am schonungslosesten wurde die Kritik an der sozial-liberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik jedoch von einem Kollegen aus dem Kabinett formuliert: Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff. So legte Lambsdorff am 9. September 1982 auf Bitten Schmidts eine Zusammenfassung verschiedener Unmutsäußerungen vor, die während der Sommerpause von Lambsdorff in der Presse erschienen waren. Das Papier sollte dazu verhelfen, Wahres von Unwahrem zu trennen und den Kern der Argumente Lambsdorffs herauszufinden. Das Memorandum unter dem Titel „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“[5] wurde bald als „Scheidungspapier“ der SPD-FDP-Koalition bezeichnet. Tatsächlich entbehrte es, wie der Historiker Wolfgang Jäger später anmerkte, nicht einer gewissen Ironie, dass die Kritik von einem Angehörigen der Partei kam, die seit 1972 die Verantwortung für das Wirt-

4 Renate Merklein: Soziale Gerechtigkeit und ihre Folgen (I-V). In: Der Spiegel 22-26, 26. Mai bis 23. Juni 1980; dies.: Reformpolitik und Staatsschulden. In: Der Spiegel 38-32, 12. Juli bis 9. August 1982.

5 Abgedruckt bei Manfred Schell: Die Kanzlermacher. Mainz 1986, S. 27-47.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schaftsministerium getragen hatte.[6] Aber in der Sache hatte Lambsdorff durchaus Recht und entsprach zudem mit seinen Ausführungen einem verbreiteten Empfinden der deutschen Bevölkerung, in der sich Pessimismus und Zukunftsangst ausbreiteten – von Jürgen Leinemann zu Beginn des Jahres 1982 in einer weiteren *Spiegel*-Serie mit dem Titel „Die deutsche Depression" überschrieben.[7]

Tatsächlich wurde innerhalb der FDP zwischen Genscher und Graf Lambsdorff bereits im Sommer 1981 erwogen, die Koalition mit der SPD aufzukündigen. Genscher bereitete dafür sogar schon den Boden, als er unter dem Datum des 20. August 1981 einen sogenannten „Wendebrief" an die FDP-Mitglieder schrieb, in dem er auf die schwierige Haushaltslage verwies und deutlich machte, wie dringend es geboten sei, alte Denkmuster zu verlassen. Wörtlich bemerkte er:

> „Eine Wende ist notwendig, im Denken und im Handeln. Es gilt, eine Anspruchsmentalität zu brechen, die nicht deshalb entstand, weil die heute lebende und arbeitende Generation weniger leistungsbereit wäre als ihre Vorgänger, sondern weil manches Gesetz geradezu zur Inanspruchnahme auffordert, um nicht zu sagen: verleitet. Eine Wende ist notwendig. Jetzt geht es darum, die Weichen deutlich auf mehr Selbstverantwortung, auf Leistung und Selbstbestimmung zu stellen, das heißt eben auf mehr Freiheit. Die Grundtendenz in unserer Gesellschaft ist nicht auf mehr Staat gerichtet. Wir entscheiden [...] über unsere Zukunftschancen schlechthin."[8]

Hier ist nicht der Ort, den Bruch der sozial-liberalen Koalition im Einzelnen nachzuzeichnen. Dies ist mehrfach an anderer Stelle bereits geschehen.[9] Als Helmut Kohl am 1. Oktober 1982 durch ein Konstruktives Misstrauensvotum das Amt des Bundeskanzlers übernahm, blieb die Überwindung der Wirtschaftskrise mit Massenarbeitslosigkeit, kritischer Staatsverschuldung, hoher Inflation und anhaltender Wachstumsschwäche jedoch das alles beherrschende Thema. Der alte und neue Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff wies dafür mit seinem Papier vom 9. September die Richtung. Die Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und FDP folgten im wirtschaftspolitischen Teil im Wesentlichen seinen Leitlinien, die allerdings auch innerhalb der Union durchaus umstritten waren. Vor allem Lambsdorffs

6 Vgl. auch Wolfgang Jäger: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982. In: ders./Werner Link: Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt. Stuttgart/Mannheim 1987, S. 197 f.

7 Jürgen Leinemann: Die deutsche Depression (I-V). In: Der Spiegel 3-7, 18. Januar 1982 bis 15. Februar 1982.

8 Zit. nach Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, S. 447 f.

9 Siehe etwa Gérard Bökenkamp: Wechsel statt Wende. Der Koalitionswechsel der FDP von 1982 aus dem Blickwinkel der realpolitischen Zwänge. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 28 (2016), S. 161–182.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vorschläge für Einsparungen bei der Beamtenbesoldung, dem Arbeitslosengeld, beim Mutterschaftsurlaub und beim Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie seine Pläne zur Erhöhung der Beiträge in der Kranken- und Rentenversicherung bei gleichzeitiger schrittweiser Abschaffung der Gewerbesteuer, Abflachung der Steuerprogression bei mittleren Einkommen und der Lockerung der Arbeits- und Jugendarbeitsschutzbestimmungen stießen über alle Parteigrenzen hinweg auf Unverständnis und Widerstand.[10]

Der DGB nannte das Lambsdorff-Papier einen „wirtschafts- und sozialpolitischen Amoklauf" und sah darin eine Art Kriegserklärung an die Gewerkschaften, die am 23. und 30. Oktober 1982 mit ersten Protestkundgebungen beantwortet wurde. Der Reichsbund der Kriegsopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen sprach von einem „Gruselkatalog" von Eingriffen in die sozialen Leistungen, die die „soziale Demontage zur sozialpolitischen Barbarei" steigern würden.[11] Der SPD-Vorstand erklärte am 13. September, das Papier kombiniere „wirtschaftspolitische Unkenntnis und Unverständnis für den sozialen Konsens" und fragte die FDP, „ob sie sich mit dem Konzept des Grafen Lambsdorff identifiziert und sich damit aus der erfolgreichen Tradition der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland verabschieden" wolle.[12] Nach Meinung der Finanzexpertin der FDP-Bundestagsfraktion, Ingrid Matthäus-Maier, strebte Lambsdorff eine massive Umverteilung von unten nach oben an und missachtete dabei unentbehrliche liberale Grundsätze wie die Gleichheit der Bildungschancen und die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau. Der Wirtschafts- und Arbeitsrechtler Kurt Biedenkopf, zu dieser Zeit Vorsitzender des CDU-Landesverbandes Westfalen-Lippe, bezeichnete die sozialpolitischen Überlegungen Lambsdorffs als „Radikalvorstellungen" ohne wirkliche Perspektive. Sie hätten zwar die Wirkung eines Paukenschlages, könnten aber nicht als „Gründungsurkunde für neue Mehrheiten" genommen werden.[13] Das FDP-Präsidium würdigte das Papier indessen am 13. September als „Vorwärtsstrategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die auf private und öffentliche Investitionen setzt",[14] und betrachtete es als gute Grundlage für die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung. In gleichem Sinne kündigte auch Kohl in seiner Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 an, dass er durch eine

10 Vgl. allgemein zur Rezeption des „Lambsdoff-Papiers" (wie Anm. 5) Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis zur Gegenwart. München 2009, S. 511 u. Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990. München 2006, S. 30 f.

11 Archiv der Gegenwart, 1982, S. 25 960.

12 Zit. nach Klaus Bohnsack: Die Koalitionskrise 1981/82 und der Regierungswechsel 1982. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 14 (1983), S. 22.

13 Archiv der Gegenwart (AdG) 1982, S. 25960. Vgl. auch Peter Borowsky: Deutschland 1969-1982. Hannover 1987, S. 226.

14 Bohnsack: Die Koalitionskrise 1981/82 (wie Anm. 12), S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wiederbelebung der Marktkräfte die schwere Erblast seines Vorgängers abtragen wolle – „weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt", „weg von kollektiven Lasten, hin zur persönlichen Leistung", „weg von verkrusteten Strukturen, hin zu mehr Beweglichkeit, Eigeninitiative und verstärkter Wettbewerbsfähigkeit".[15]

Ohne große Verzögerungen wurden nun innerhalb weniger Wochen der unter der Regierung Schmidt liegengebliebene Haushalt 1983 verabschiedet und eine Reihe von Begleitgesetzen auf den Weg gebracht, die Signale für eine Wiederbelebung der Konjunktur setzen und die Voraussetzungen für eine allmähliche Verbesserung der Leistungsbilanz schaffen sollten. Auch wenn die angestrebten Ziele nicht immer erreicht wurden – etwa beim Abbau von Subventionen oder im Bereich des dirigistischen Agrarmarktes –, waren die wirtschaftspolitischen Erfolge der neuen Regierung dennoch beträchtlich. So lag das Wachstum des Bruttosozialproduktes, das 1982 noch um 1,0 Prozent gesunken war, ab 1983 wieder über 2,5 Prozent. Durch eine restriktive Haushaltspolitik unter dem neuen Finanzminister Gerhard Stoltenberg wurde die öffentliche Verschuldung deutlich vermindert.[16] Ein Rekord-Außenhandelsüberschuss von 110 Milliarden DM machte die Bundesrepublik bereits ab 1986 zur stärksten Handelsnation der Welt. Die Inflationsrate wurde von fünf Prozent 1982 auf -0,2 Prozent 1986 gedrückt – zuletzt waren die Preise 1953 gesunken.

Ein Schatten auf dieser Erfolgsbilanz war allerdings die Arbeitslosigkeit. Zwar wurden seit dem Sommer 1983 etwa 600 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Aufgrund von Zuwanderung verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen dadurch aber kaum. Immerhin stieg sie auch nicht weiter an. Noch 1989 lag sie, wie 1982/83, bei rund zwei Millionen.[17] Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit blieb daher ein Dauerthema. Ansonsten hatten die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen Graf Lambsdorffs jedoch zu den erhofften Erfolgen geführt, so dass die deutsche Wirtschaft am Ende der achtziger Jahre wieder in einem besseren Licht erschien. Die ausgezeichneten wirtschaftlichen Rahmendaten boten daher auch günstige Voraussetzungen für die Finanzierung der deutschen Einigung. Man konnte sich von der positiven Entwicklung in Westdeutschland sogar Impulse für die gesamtdeutsche Konjunktur erhoffen, wenngleich die Kosten, die bei der Umstellung der ostdeutschen Planwirtschaft auf marktwirtschaftliche Prinzipien anfallen würden, nur schwer abschätzbar waren.

15 Bulletin Nr. 93, 14. Oktober 1982, S. 855.
16 Vgl. Gerhard Stoltenberg: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947-1990. Berlin 1997, S. 277 ff.
17 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1997 (wie Anm. 3), S. 89.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Kontinuität in der Außenpolitik

In der Außen- und Deutschlandpolitik war es vor allem Hans-Dietrich Genscher zu verdanken, dass das hohe Maß an Kontinuität und Berechenbarkeit, das sich mit seinem Namen verband, 1989/90 maßgeblich dazu beitrug, die Wiedervereinigung in geordneten, ja unspektakulären Bahnen verlaufen zu lassen. Vor allem in der Spätphase der sozial-liberalen Koalition, als unter dem Einfluss der Friedensbewegung und angesichts deutlich erkennbarer Positionsverschiebungen innerhalb der SPD ein grundlegender Kurswechsel im Verhältnis zu den USA gedroht hatte, war es nicht zuletzt Genscher gewesen, der durch den Regierungswechsel dazu beigetragen hatte, den Bruch zu vermeiden. Der politische Wechsel, der sich 1982 vollzog, unterbrach daher nicht die Kontinuität, sondern verhalf gerade dazu, sie zu wahren.[18]

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bekannte sich somit im weiteren Verlauf der 1980er Jahre weiterhin zur Doppelstrategie des Harmel-Berichts der NATO von 1967, derzufolge Sicherheit und Entspannung eine „gegenseitige Ergänzung" bilden sollten.[19] Diese Strategie hatte nicht nur eine solide Basis für die amerikanische und europäische Politik der *Détente* gebildet, sondern auch den Rahmen für die neue Ostpolitik der Bundesrepublik abgesteckt. So war das außenpolitische Handeln der sozial-liberalen Koalition unter Brandt wie danach unter Schmidt bei allen entspannungspolitischen Visionen von einem nüchternen Realismus gekennzeichnet, der sich nun unter Kohl und Genscher weiter fortsetzte. Dazu zählte auch das Bekenntnis zu dem von Schmidt initiierten NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979, der die Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa vorsah, wenn die in Genf geführten Verhandlungen über einen beiderseitigen Abbau des Mittelstreckenpotentials bis Ende 1983 ergebnislos verliefen. Als sich dies schließlich abzeichnete, fasste der Deutsche Bundestag am 22. November 1983 den Beschluss, den fristgerechten Stationierungsbeginn zu befürworten.

Überraschend für viele war jedoch weniger die Haltung der Regierung Kohl in der Frage der Nachrüstung und ihr uneingeschränktes Bekenntnis zum westlichen Bündnis, das zu keinem Zeitpunkt in Frage stand, als vielmehr ihre aktive Ost- und Deutschlandpolitik. Die Ablehnung der neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition durch die CDU/CSU zu Beginn der siebziger Jahre war noch ebenso in Erinnerung wie der Bundestagswahlkampf von 1980, in dem sich Franz Josef Strauß dazu hatte hinreißen lassen, von „gewissen Aktionsgemeinschaften zwischen Kommunisten und dem linken Bereich der SPD" zu sprechen und sich selbst als das „letzte gefährliche

18 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 476.
19 Abgedruckt u. a. in AdG 1967, S. 13607 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Hindernis aus der alten Generation“ zu stilisieren, das der neuen „den Weg in den Sozialismus“ verstelle.[20] Dagegen war das Bemühen Helmut Kohls, sich stillschweigend mit den Ergebnissen der neuen Ostpolitik zu arrangieren, weitgehend verblasst. Tatsächlich bedurfte es aus Sicht Genschers auch in der Ostpolitik – wie im Verhältnis zu den westlichen Verbündeten – keiner nennenswerten Korrekturen. Als er im Oktober 1982 in Moskau mit Andrej Gromyko und anderen Vertretern der Sowjetunion sprach, gingen alle Beteiligten von einem „Höchstmaß an Kontinuität und Berechenbarkeit“ aus.[21]

Die Kontakte zur Sowjetunion und zu Polen wurden deshalb in der bisherigen Weise aufrechterhalten. Im Verhältnis zur DDR gab es nach Jahren der Stagnation, die von Ost-Berlin ausgegangen war, sogar eine Intensivierung der Beziehungen. Bundeskanzler Kohl erneuerte eine bereits von Helmut Schmidt ausgesprochene Einladung an Staats- und Parteichef Erich Honecker, die Bundesrepublik zu besuchen. Die 1975 unterbrochenen Verhandlungen über ein Kulturabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurden im Frühjahr 1983 wieder aufgenommen und führten am 6. Mai 1986 zur Unterzeichnung in Ost-Berlin. Zudem übernahm die Bundesregierung im Juli 1984 Bürgschaften für Kredite deutscher Banken an die DDR in Höhe von insgesamt 1,95 Milliarden DM, wobei der erste Kredit über eine Milliarde DM im Juli 1983 sogar vom bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß persönlich „vermittelt“ wurde.[22] Die DDR honorierte dieses Entgegenkommen mit menschlichen Erleichterungen: Es kam zu Verbesserungen bei der Grenzabfertigung, zum Abbau der Selbstschussanlagen und Bodenminen an der innerdeutschen Grenze, zur Verringerung der Verdachtskontrollen im Berlin-Verkehr sowie zu einer Senkung des Mindestumtausches für Rentner und einer Erweiterung der Ausreisemöglichkeiten für DDR-Bürger.[23]

Diese positive Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, die ebenfalls im Besuch Honeckers in der Bundesrepublik im September 1987 zum Ausdruck kam, erleichterte schließlich auch den Weg zur deutschen Wiedervereinigung, der sich im Sommer und Herbst 1989 anbahnte, als immer mehr DDR-Bürger ihr Land verließen oder sich zu Massendemonstrationen in ostdeutschen Städten versammelten und damit am 9. November 1989 die

20 Zit. nach Klaus Dreher: Helmut Kohl. Leben mit Macht. Stuttgart 1998, S. 233 u. 235.

21 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 477.

22 Vgl. hierzu Franz Josef Strauß: Die Erinnerungen. Berlin 1989, S. 470 ff. Siehe auch Peter Siebenmorgen: Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß. München 2015. Die Hintergründe des zwischen Strauß und dem DDR-Unterhändler Alexander Schalck-Golodkowski eingefädelten Milliardenkredits aus ostdeutscher Sicht erhellen an Hand der Schalck-Akten Wolfgang Seiffert/Norbert Treutwein: Die Schalck-Papiere. DDR-Mafia zwischen Ost und West. Die Beweise. Rastatt/München 1991.

23 Siehe hierzu umfassend Karl-Rudolf Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989. Stuttgart 1998.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Öffnung der Grenzen nach Westen erzwangen. Wohl waren die politischen Verhältnisse in der DDR von denjenigen früherer Jahre nun grundverschieden. Aber die mühelose Selbstverständlichkeit, mit der sich westdeutsche Politiker nach der Öffnung der Mauer in der DDR bewegten und an den Diskussionen in Ostdeutschland beteiligten, wäre ohne die vorherige Kontinuität in der Entspannungspolitik zwischen beiden deutschen Staaten kaum vorstellbar gewesen.

Die Lage nach der Wiedervereinigung

Wenn es zutrifft, dass wirtschaftliche Prosperität und außenpolitische Berechenbarkeit, die eng mit der Politik von Otto Graf Lambsdorff und Hans-Dietrich Genscher verbunden waren, zu den wichtigsten Voraussetzungen für ein erfolgreiches Management der Wiedervereinigung 1989/90 zählten, so gilt ebenfalls, dass die Lage nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten durch Herausforderungen gekennzeichnet war, die nicht leicht zu bewältigen waren und neue politische Konzeptionen oder gar Visionen erforderten. Wirtschaftlich kamen große Lasten auf die Bundesrepublik zu, um die Integration der neuen Bundesländer in die bundesrepublikanische Ordnung zu gewährleisten. Und außenpolitisch war Deutschland gezwungen, besondere Vorsicht walten zu lassen, um nicht den Eindruck zu erwecken, als kehre man zur nationalistischen Politik früherer Zeiten zurück. Derartige Befürchtungen waren nicht zuletzt von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher geäußert worden, die 1989/90 wiederholt erklärt hatte, ein geeintes, starkes Deutschland stelle eine Gefahr für die seit dem Zweiten Weltkrieg erreichte Stabilität in Europa dar, und noch Jahre später in ihren Memoiren meinte, vor „dem bekannten Gespenst – der Deutschen Frage“ warnen zu müssen.[24]

Die Bundesregierung suchte daher von Anfang an die Sorge zu zerstreuen, dass zwischen deutscher und europäischer Einigung ein Widerspruch bestehen könne. Bundeskanzler Kohl hatte dazu bereits im Frühjahr 1989 erklärt, Deutschlands Zukunft liege „in der Europäischen Union als Modell einer europäischen Friedensordnung“; die europäische Einigungspolitik bleibe „die einzig sinnvolle Antwort auf die ungelöste deutsche Frage“.[25] An dieser Position hielten Kohl und Genscher während des gesamten Einigungsprozesses fest und ließen sie in zahlreichen Beschlüssen verschiedener Gre-

24 Margaret Thatcher: The Downing Street Years. London 1993, S. 813 f.

25 Zit. nach Rudolf Hrbek: Deutschland und der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. In: Werner Süß (Hrsg.): Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung. Opladen 2002, S. 301 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mien bekräftigen.[26] Noch am 2. Oktober 1990, einen Tag vor der Wiedervereinigung, schrieb Kohl dazu in einem Artikel für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die Verwirklichung der Europäischen Union werde „Herzstück der Außenpolitik auch eines vereinten Deutschland sein".[27] In seiner Regierungserklärung zur Politik der ersten gesamtdeutschen Bundesregierung ergänzte er diese Aussage zwei Tage später im Berliner Reichstag mit den Worten, die Vollendung der deutschen Einheit erweise sich „als eine große, ich möchte sagen: als *die* Chance, das Werk der europäischen Einigung zu beschleunigen". Die Europäische Union solle „ein festes Fundament für das Zusammenwachsen ganz Europas sein und dessen Kern bilden".[28]

Die Bundesrepublik unterstützte deshalb auch die Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und ließ keinen Zweifel daran, dass sie darüber hinaus an eine politische Union Europas dachte, die eine Ausweitung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Europäischen Gemeinschaft, institutionelle Reformen sowie Bestimmungen über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfassen sollte.[29] Außerdem setzte die Bundesregierung sich für die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ein, wobei sie zunächst den Beitritt Finnlands, Schwedens und Norwegens sowie Österreichs favorisierte, die aufgrund ihrer EG-adäquaten Wirtschaftsstruktur eine unkomplizierte Integration erwarten ließen.[30] Aber auch eine Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft wurde bereits 1989/90 erwogen, um den Transformationsprozess in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu unterstützen, die ökonomische Angleichung zu beschleunigen und Grundlagen für eine neue gesamteuropäische Architektur zu schaffen. „In unseren Tagen bedeutet dies", bemerkte Kohl am 2. Oktober 1990, „dass die Europäische Gemeinschaft eine maßgebliche Rolle zu spielen hat bei der Unterstützung des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Mittel-, Ost- und Südosteuropa". Selbstverständlich werde sich das vereinte Deutschland an diesen Bemühungen „maßgeblich beteiligen", denn als ein Land im Herzen Europas habe Deutschland „alles Interesse daran, dass das wirtschaftliche West-Ost-Gefälle in Europa überwunden wird".[31]

26 So stellte beispielsweise der Europäische Rat nach einer Tagung in Straßburg am 8./9. Dezember 1989 in seiner Schlusserklärung fest, dass die deutsche Einheit „in die Perspektive der europäischen Integration eingebettet" sein müsse. Vgl. Bulletin, Nr. 147, 19. Dezember 1989, S. 1246. Zur Position Kohls siehe Werner Weidenfeld: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90. Stuttgart 1998.

27 Zit. nach Helmut Kohl: Bilanz und Perspektiven. Regierungspolitik 1989-1991, Bd. 2. Bonn 1992, S. 657.

28 Ebd., S. 684.

29 Vgl. hierzu umfassend Curt Gasteyger: Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2000. Vollst. überarb. Neuaufl. Bonn 2001.

30 Hrbek: Deutschland und der Fortgang (wie Anm. 25), S. 304.

31 Kohl: Bilanz und Perspektiven (wie Anm. 27), Bd. 2 S. 657 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Damit zeichneten sich für die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung zwei grundlegende Tendenzen ab: zum einen die Fortdauer der militär- und sicherheitspolitischen Zurückhaltung, vor allem wenn es um den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes ging; zum anderen die Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses im Sinne einer Vertiefung der Integration im Westen – besonders durch die Errichtung einer Währungsunion – und der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Osten. Deutschland kehrte damit aus einer Randlage im Ost-West-Konflikt in seine traditionelle Mittellage in Europa zurück und schickte sich an, dessen Neuordnung maßgeblich zu beeinflussen.[32]

Der Maastricht-Vertrag: Preis der Einheit?

Das klare Bekenntnis zur europäischen Einigung trug wesentlich dazu bei, die Wiedervereinigung für die anderen Staaten Europas akzeptabel zu machen. Dennoch waren die Sorgen vor einem übermächtigen und geeinten Deutschland keineswegs geschwunden. Mit Blick auf Großbritannien war davon bereits die Rede. Aber auch in Frankreich wünschte man neben allgemeinen Zusicherungen konkrete Beweise für die deutsche Bereitschaft, die Integration fortzusetzen – etwa durch die rasche Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die bereits seit längerem im Gespräch war. Der erste Anlauf dazu war in den 1970er Jahren noch gescheitert. Geblieben war nur das „Europäische Währungssystem“ (EWS), das 1978 unter Führung von Bundeskanzler Helmut Schmidt und Frankreichs damaligem Präsidenten Valéry Giscard d’Estaing realisiert worden war und zur Schaffung des ECU (European Currency Unit) geführt hatte – einer europäischen Verrechnungseinheit, die seither zwischen den Zentralbanken als Mittel zum Saldenausgleich diente und damit eine Art Währungsreserve darstellte. Kurzfristiges Ziel des EWS war die Stabilisierung der Wechselkurse und die Erhaltung der Geldwertstabilität gewesen, um den Handel und damit das Zusammenwachsen der Europäischen Gemeinschaft zu fördern. Langfristig sollte zwar eine gemeinsame europäische Währung entstehen, aber davon war man vorerst noch ein gutes Stück entfernt.[33]

Es zeigte sich jedoch bald, dass das Instrument des ECU nicht ausreichte, um die erforderliche mäßigende Wirkung auf die Währungs- und Finanzpoli-

32 Siehe vor allem Hans-Peter Schwarz: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne. Berlin 1994 sowie Gregor Schöllgen: Die Macht in der Mitte Europas. München 2000.

33 Siehe hierzu Helmut Schmidt: Die Deutschen und ihre Nachbarn. Bd. II: Menschen und Mächte. Berlin 1990, S. 219 ff., vgl. auch Peter Ludlow: The Making of the European Monetary System. London 1982.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tik der einzelnen Regierungen auszuüben und stabile Wechselkurse zu erreichen. Während eines Treffens im dänischen Nyborg am 12./13. September 1987 verständigten sich die Finanzminister der Gemeinschaft deshalb darauf, die Pflichten im EWS neu zu regeln. Dabei traten erneut Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich zutage, weil die Bundesrepublik weitergehende Interventions- und Finanzierungsverpflichtungen im EWS aus stabilitätspolitischen Gründen ablehnte, während die Regierung in Paris die als zu restriktiv empfundene Politik der Deutschen Bundesbank kritisierte.[34] Von Dezember 1987 bis März 1988 wurden deshalb zahlreiche Vorschläge unterbreitet, wie eine Wirtschafts- und Währungsunion zu realisieren sei, um die Differenzen durch „Europäisierung" beizulegen. Im Juni 1988 wurde dazu vom Europäischen Rat ein Ausschuss unter Vorsitz des Kommissionspräsidenten der Europäischen Gemeinschaften, Jacques Delors, gebildet, der mögliche Etappen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion prüfen sollte. Der Abschlussbericht des Delors-Ausschusses, der am 17. April 1989 vorlag,[35] wurde wenig später, am 26./27. Juni 1989, auf einer Tagung des Europäischen Rates in Madrid gebilligt. Er sah vor, in einer ersten Stufe zum 1. Juli 1990 eine Regierungskonferenz einzuberufen, die Schritte zur Einführung eines gemeinsamen Binnenmarktes beschließen sollte.

Das war der Stand, als sich 1989/90 die Welt veränderte. Während die französische Regierung nun erst recht auf die baldige Einberufung der Regierungskonferenz drängte, sprach sich Bundeskanzler Kohl am 27. November 1989 in einem „Arbeitskalender für das weitere Vorgehen bis 1993" gegenüber Staatspräsident François Mitterrand für einen „Beginn der Arbeiten der Regierungskonferenz Anfang 1991" – also für eine Verschiebung – aus.[36] Als Grund dafür nannte Kohl allerdings nicht die Deutschlandpolitik, sondern seine Sorge „über die Lage im Bereich der Steuerharmonisierung", ohne die eine Einigung über die für einen gemeinsamen Binnenmarkt notwendige Abschaffung der Grenzkontrollen nur „schwer möglich" sei.[37]

Der Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich war jedoch nicht von langer Dauer. Bereits am 18. April 1990 sprachen sich Kohl und Mitterrand in einer gemeinsamen Botschaft an den irischen Präsidenten des Europä-

34 Jan Viebig: Der Vertrag von Maastricht. Die Position Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Stuttgart 1999, S. 109.

35 Vgl. Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (Delors-Bericht) vom 17. April 1989. In: Europa-Archiv 44 (1989), S. D 283-304.

36 EG-Gipfel in Straßburg am 8. und 9. Dezember 1989. Arbeitskalender für das weitere Vorgehen bis 1993. In: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München 1998, S. 567.

37 Schreiben des Bundeskanzlers Kohl an Staatspräsident Mitterrand, Bonn, 27. November 1989. In: Ebd., S. 566.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ischen Rates, Charles Haughey, für eine Forcierung der europäischen Integration aus und plädierten sogar dafür, die Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion parallel zu einer Regierungskonferenz über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik abzuhalten. Beide Konferenzen sollten so arbeiten, dass ihre Ergebnisse zeitgleich zum 1. Januar 1993 in Kraft treten konnten.[38] Kohl und Mitterrand bemerkten dazu, „dass es an der Zeit" sei, die „Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln und diese mit den notwendigen Aktionsmitteln auszustatten".[39] Nur zehn Tage später, auf einer Sondertagung des Europäischen Rates in Dublin am 28. April 1990, einigten sich die Staats- und Regierungschefs nicht nur auf die vollständige Eingliederung des Staatsgebietes der DDR in die Europäische Gemeinschaft, sondern auch darauf, die Vorbereitungen für die Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion „rasch" abzuschließen und die Europäische Gemeinschaft noch vor Ende 1992 in eine „Europäische Union" umzuwandeln.[40] Der Zusammenhang zwischen der deutschen Wiedervereinigung und der Intensivierung der europäischen Integration war also unverkennbar. Auch wenn die Behauptung überspitzt scheint, die Wirtschafts- und Währungsunion sei der „Preis für die deutsche Einheit" gewesen, wie es gelegentlich heißt,[41] wirkte die deutsche Einigung bei der Beschleunigung des Integrationsprozesses doch als Katalysator. Weder die Währungsunion noch die Entwicklung zu einer Politischen Union wären ohne den Druck der deutschen Einigung so schnell vorangekommen, wie es schließlich geschah. Aber auch die Veränderungen in Osteuropa ließen eine Vertiefung der europäischen Integration als geboten erscheinen, da die Europäische Gemeinschaft angesichts des Zerfalls des sowjetischen Imperiums nun immer mehr als „Stabilitätsanker für das europäische Staatensystem" angesehen wurde.[42]

38 Botschaft des Staatspräsidenten der Französischen Republik, François Mitterrand, und des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Helmut Kohl, an den irischen Premierminister und amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Haughey, vom 18. April 1990. In: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994. Bonn 1995, S. 669; siehe hierzu ausführlich Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 26), S. 404 ff.

39 Auswärtiges Amt (Hrsg.): Außenpolitik (wie Anm. 38), S. 669.

40 Siehe Europa-Archiv 45 (1990), S. D 284-288.

41 So etwa Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Stuttgart 2004, S. 31: „Die Aufgabe der Währungshoheit infolge des Maastrichter Vertrages – und damit des Instruments für die in den achtziger Jahren weitgehend bestehende deutsche Währungshegemonie in Europa – ist als Preis für die deutsche Einheit das bislang bedeutendste Beispiel für die Dauerhaftigkeit des bundesdeutschen Engagements für die europäische Einigung."

42 Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung. Münster 2004, S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die feierliche Eröffnungssitzung der Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union fand schließlich am 15. Dezember 1990 auf einer Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in Rom statt. Dort wurde erstmals auch ein Vertragsentwurf zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorgestellt.[43] Am Ende dieses Weges stand der Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, aber nach Problemen im Ratifizierungsverfahren erst am 1. November 1993 in Kraft treten konnte.[44] Damit wurde nicht nur stufenweise die seit langem angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht, zu der ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt, der „Euro" als gemeinsame Währung sowie die nach dem Modell der Deutschen Bundesbank konzipierte Europäische Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main gehören, sondern auch die Politische Union. Zugleich erhielt der europäische Integrationsverbund einen vielversprechenden neuen Namen: „Europäische Union" (EU). Sie bestand aus drei Säulen: den bisherigen Europäischen Gemeinschaften, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, wie eng diese Entwicklung mit der deutschen Einigung zusammenhing, wurde er von den Fraktionen des Deutschen Bundestages mit einer gemeinsamen Erklärung zum Vertrag von Maastricht geliefert, in der es heißt: „Deutschland darf kein weiteres Mal der Gefahr des Nationalismus erliegen. Wie kein anderer europäischer Staat ist Deutschland als Land in der Mitte Europas auf die europäische Integration angewiesen."[45]

„Scheckbuch-Diplomatie" im Golf-Krieg 1991

Wie wichtig der europäische Rahmen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war, bewies bereits der Golf-Krieg nach dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait am 2. August 1990. Der Konflikt hätte aus deutscher Sicht zu keinem ungünstigeren Zeitpunkt ausbrechen können. Die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen über die außenpolitischen Aspekte der deutschen Frage befanden sich in der Schlussphase; Deutschland war im Begriff, die lang ersehnte Wiedervereinigung zu erreichen und seine uneingeschränkte völkerrechtliche Souveränität zurückzuerlangen; und der Erfolg der Be-

43 Europa-Archiv 46 (1991), S. D 27-38.
44 Vertrag über die Europäische Union, Maastricht, 7. Februar 1992. In: Gasteyger: Europa (wie Anm. 28), Dokument D 103, S. 428.
45 Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 2. Dezember 1992. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 12. Wahlperiode. Drucksachen. Bd. 460, Bonn 1992, Drucksache 12/3905, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mühungen um eine Europäische Union war noch keineswegs abzusehen, da die britische Premierministerin Margaret Thatcher einen Verzicht auf nationale Souveränität und den Ersatz der NATO durch eine europäische Sicherheitspolitik ablehnte und dabei in ihrer Kritik von Portugal und Dänemark unterstützt wurde.[46]

Deutschland war deshalb zu größter Zurückhaltung gezwungen. Auch nach Unterzeichnung des Zwei-plus-Vier-Vertrages am 12. September 1990 und des bilateralen deutsch-sowjetischen Vertrages über den Abzug der sowjetischen Streitkräfte aus Deutschland am 12. Oktober 1990 änderte sich daran nichts.[47] Denn die Verträge bedurften noch der Ratifikation durch den Obersten Sowjet der UdSSR, in dem die Gegner von Staatspräsident Michail Gorbatschow und Außenminister Eduard Schewardnadse nur auf eine Gelegenheit warteten, antideutsche Ressentiments zu wecken und die Verträge zu Fall zu bringen.[48] Im Übrigen ließ auch die überwiegend pazifistische Grundhaltung der Deutschen, die nicht zuletzt in der Friedensbewegung zu Beginn der 1980er Jahre zum Ausdruck gekommen war, ein militärisches Engagement kaum zu.[49]

Als der amerikanische Verteidigungsminister Richard Cheney im Rahmen der Operation „Desert Shield" zur Unterstützung des Aufmarsches von UNO-Truppen unter Führung der USA am Golf um die Entsendung deutscher Seestreitkräfte, die Bereitstellung von Luft- und Seetransportkapazitäten sowie um ABC-Abwehrgerät und finanzielle Zuwendungen an die Türkei bat, versprach die Bundesregierung zwar finanzielle und materielle Hilfe, lehnte aber eine direkte Beteiligung deutscher Soldaten ab.[50] Ein Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes kam für sie weiterhin nicht in Betracht. Dabei spielte es auch keine Rolle, dass „Desert Shield" aufgrund der irakischen Aggression durch ein UN-Mandat völkerrechtlich legitimiert war. Schon der Artikel 87a des Grundgesetzes, wonach deutsche Streitkräfte außer zur Verteidigung nur in ganz bestimmten Fällen eingesetzt werden dürfen, setzte dem Handeln der Bundesregierung enge Grenzen. Außerdem musste Deutschland befürchten, bei einem allzu forschen Auftreten gleich wieder mit den Gespenstern der Vergangenheit konfrontiert zu werden.

46 Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 26), S. 411.

47 Der Vertrag über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und der Modalitäten des planmäßigen Abzuges der sowjetischen Truppen wurde am 12. Oktober 1990 von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und dem sowjetischen Botschafter Wladislaw Terechow in Bonn unterzeichnet. Vgl. AdG 1990, S. 35026.

48 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Interview. In: Die Zeit Nr. 36, 30. August 1991, S. 6.

49 Siehe Hans-Peter Schwarz: Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit. Stuttgart 1985.

50 Vgl. Christian Hacke: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen? Akt. u. erw. Neuaufl. Frankfurt am Main/Berlin 1997, S. 392 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft, die mit eigenen Seestreitkräften in der Golf-Region präsent waren oder, wie Großbritannien und Frankreich, Bodentruppen entsandten, blieb die Bundesrepublik daher militärisch untätig. Zwar hatte ein deutscher Minenräumverband bereits am 16. August 1990 Kurs auf das Mittelmeer genommen, um gegebenenfalls eine WEU-Mission im Golf unterstützen zu können. Allerdings gelang es Bundeskanzler Kohl nicht, den Koalitionspartner FDP von der Rechtmäßigkeit eines Einsatzes im Persischen Golf, der im Gegensatz zum Mittelmeer nicht zum NATO-Gebiet im Sinne des Nordatlantikvertrages gehörte, zu überzeugen.[51] In einem Spitzengespräch zwischen Kohl, Genscher und Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg verständigte man sich lediglich darauf, dass ein Einsatz außerhalb des NATO-Vertragsgebiets unzulässig sei, jedoch eine Verfassungsänderung angestrebt werde, um künftig einen Einsatz auf der Grundlage eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates zu erlauben.[52] Kurzfristig war eine Grundgesetzänderung freilich nicht zu erreichen, da es dazu einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag bedurfte, über die die Koalition nicht verfügte.

Der Golf-Krieg fand deshalb ohne die Deutschen statt. Allerdings trug die Bundesrepublik neben Saudi-Arabien, Kuwait und Japan wesentlich zu seiner Finanzierung bei. Der Gesamtwert aller staatlichen deutschen Leistungen in den Jahren 1990 und 1991 im Zusammenhang mit den multilateral koordinierten Reaktionen auf den irakischen Angriff belief sich auf knapp 18 Milliarden DM.[53] Davon gingen etwa 10,3 Milliarden DM an die USA, deren Streitkräfte die Hauptlast im Kampf gegen den Irak trugen. Die Türkei erhielt rund 1,5 Milliarden DM, Großbritannien 800 Millionen, Frankreich 300 Millionen. Hohe Summen wurden außerdem im Rahmen der humanitären Soforthilfe für Flüchtlinge und Vertriebene aus dem vom Irak besetzten Kuwait – darunter allein 250 000 Palästinenser – und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Länder des Nahen Ostens bereitgestellt. Empfängerländer waren hierbei vor allem die sogenannten „Frontstaaten“ Ägypten, Türkei und Jordanien. Insgesamt übernahm die Bundesrepublik etwa dreißig Pro-

51 In der FDP hatten sich dazu zahlreiche Politiker zu Wort gemeldet, so Burkhard Hirsch: Bundeswehreinsatz im Grundgesetz eindeutig geregelt. In: FDP-Tagesdienst 939, 24. August 1990, und Werner Hoyer: Bundeswehr im Golf abwegige Spekulation. In: FDP-Tagesdienst 891, 9. August 1990. Hoyer hielt einen Einsatz nicht nur für verfassungswidrig, sondern auch für einen außenpolitisch unangebrachten Ausdruck „politischer Großmannssucht“.

52 Siehe hierzu Nina Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland. Frankfurt am Main 1997, S. 70. Siehe auch das in gleichem Sinne geführte Telefongespräch des Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Präsidenten George Bush, 22. August 1990. In: Deutsche Einheit (wie Anm. 36), S. 1484.

53 Vgl. die auf einer Aufstellung des Bundesfinanzministeriums (Referat VII C 1) vom April 1990 beruhende Zusammenstellung von Michael J. Inacker: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? Die Deutschen in der Golfallianz. Bonn 1991, S. 104 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zent aller Kosten für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Golf-Krieg.[54] Hinzu kam, dass die Bundeswehr sich nach dem Krieg an der Minenräumung im Persischen Golf beteiligte, in den türkischen und irakischen Grenzgebieten sowie im Iran einen wichtigen Beitrag bei der humanitären Versorgung von mehr als 1,5 Millionen Flüchtlingen leistete und auf Ersuchen der UNO bei den Inspektionen und Überwachungsflügen im Irak mitwirkte. Von einer gänzlich passiven Haltung konnte also keine Rede sein. Allerdings wirkten das anfängliche Zögern sowie die Ablehnung einer aktiven Teilnahme am Kampfeinsatz noch lange nach. Vor allem in den USA wurde dadurch der Eindruck geschürt, als wären die Deutschen nicht bereit, die Alliierten zu unterstützen, um ihnen später, als sie doch einen überraschend hohen finanziellen und materiellen Beitrag leisteten, „Scheckbuch-Diplomatie" vorzuwerfen.[55] Beide Kritikpunkte erscheinen angesichts der schwierigen außenpolitischen Lage, in der sich Deutschland 1990/91 befand, ungerecht, auch wenn die Handlungsweise der Bundesregierung manchen Verbündeten nicht als Sicherheitspolitik, sondern als „Solidarzahlung und Freikauf" erschien.[56]

Der Bürgerkrieg in Jugoslawien

Beinahe zeitgleich mit dem Golf-Krieg entstand ein zweiter Konfliktherd, der die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung ebenfalls vor große Probleme stellte: der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Bereits nach dem Tod von Staatschef Tito am 4. Mai 1980 war es zwischen den sechs Teilrepubliken Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und Mazedonien zu Spannungen gekommen. Unabhängigkeitsbestrebungen, die es in begrenztem Umfang schon zu Titos Lebzeiten gegeben hatte – vor allem in Kroatien, unter den bosnischen Muslimen und bei den Kosovo-Albanern –, nahmen immer mehr zu. Die Lage eskalierte, als Slobodan Milošević 1987 zum Vorsitzenden der serbischen Kommunistischen Partei gewählt wurde und 1988 zum Präsidenten der Teilrepublik Serbien aufstieg. Milošević, der sich selbst als „Retter der Serben" sah, setzte von Anfang an den serbischen Nationalismus zur Festigung seiner Macht ein. Nachdem seine Anhänger auf dem XIV. Parteitag des Bundes der Kommunisten im Januar 1990 alle Anträge der slowenischen Delegation überstimmt hatten, verlie-

54 Siehe hierzu ausführlich Karl Kaiser/Klaus Becher: Deutschland und der Irak-Konflikt. Internationale Sicherheitsverantwortung Deutschlands und Europas nach der deutschen Vereinigung. Bonn 1992, S. 47 ff.

55 William Drozdiak: Bonn Rejects to Aid U.S. Forces in the Gulf. In: International Herald Tribune, 6. September 1990; Kaiser/Becher: Deutschland (wie Anm. 54), S. 37.

56 Hacke: Außenpolitik (wie Anm. 50), S. 398.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ßen die slowenischen und kroatischen Delegierten die Zusammenkunft. Die Spaltung Jugoslawiens begann.[57]

Bemühungen um eine Neuordnung waren endgültig zum Scheitern verurteilt, als bei Wahlen in den einzelnen Republiken 1990 überwiegend Parteien oder Koalitionen an die Macht gelangten, die auf eine – nach der jugoslawischen Verfassung von 1974 durchaus legale – Verselbständigung drängten. Volksbefragungen in Slowenien, Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro ergaben Mehrheiten für die Unabhängigkeit, obwohl die interethnischen Beziehungen (etwa am Arbeitsplatz oder in der Nachbarschaft) noch bis Ende der 1980er Jahre überwiegend als gut oder zumindest befriedigend beurteilt worden waren.[58] Unter dem Druck der Politik von Milošević wurde die nationale Zugehörigkeit nun jedoch „zum fast alleinigen Kriterium für die Entscheidung auf dem Fragebogen".[59] Das Ergebnis war vorhersehbar: Jugoslawien zerfiel. Als erste verkündeten am 25. Juni 1991 die Parlamente von Slowenien und Kroatien die Unabhängigkeit ihrer Republiken. Der jugoslawische Ministerpräsident Ante Marković wies daraufhin die Jugoslawische Volksarmee (JVA) an, die Grenzen in Slowenien zu sichern. Die folgenden Kämpfe zwischen der JVA und der slowenischen Territorialverteidigung wurden zwar schon nach zehn Tagen durch eine europäische Vermittlungsinitiative beendet. Doch gleichzeitig kam es in Kroatien zu blutigen Zusammenstößen zwischen Serben, die hier 6,5 Prozent der Bevölkerung stellten, und der kroatischen Nationalgarde sowie der Polizei und paramilitärischen Banden. Anders als in Slowenien, wo es keine nennenswerte serbische Minderheit gab, eskalierten die Scharmützel hier rasch zu einem blutigen Krieg, in dem die serbische Minderheit von der jugoslawischen Armee, die sich Ende Juli aus Slowenien zurückgezogen hatte, und von Sondereinheiten der Milošević direkt unterstehenden serbischen Geheimpolizei unterstützt wurde.[60]

Bundesaußenminister Genscher, der bei den europäischen Vermittlungsbemühungen zur Lösung des Jugoslawien-Konflikts eine wesentliche Rolle gespielt hatte, sprach sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung frühzei-

57 Vgl. Viktor Meier: Wie Jugoslawien verspielt wurde. München 1995. Siehe ebenfalls Sabrina P. Ramet: Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the War for Kosovo. 3. Aufl. Boulder, CO 1999.

58 Yugoslav Survey 1990: Public Opinion Survey on the Federal Executive Council's Social and Economic Reform, 31. Mai 1990, S. 3-26.

59 Vgl. Holger Sundhausen: Der Zerfall Jugoslawiens und seine Folgen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 32, 4. August 2008, S. 9-18, hier S. 14.

60 Ebd., S. 15. Siehe auch Branka Magaš/Ivo Žanić (Hrsg.): The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995. London/Portland 2001.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tig für eine diplomatische Anerkennung Sloweniens und Kroatiens aus.[61] Erste öffentliche Äußerungen dazu datieren vom 7. Juli 1991. Genscher sah darin ein Mittel, um Druck auf Serbien auszuüben und weitere Gewaltanwendung seitens der Serben zu verhindern. Wenig später, am 25. Juli, äußerte er auf einem Außenministertreffen der Europäischen Gemeinschaft, dass im Falle gescheiterter Verhandlungen auch die Anerkennung „als letztes verbleibendes politisches Mittel" genutzt werden müsse.[62] Am 6. August kündigte er sogar an, er werde der EG vorschlagen, die Anerkennung zu prüfen, wenn „eine Republik" – gemeint war Serbien – die Friedensverhandlungen verweigern sollte, versicherte jedoch zugleich, „nur im Rahmen und in Übereinstimmung mit der EG handeln" zu wollen.[63] Einerseits regte die Bundesregierung also die Einberufung einer internationalen Konferenz über Jugoslawien an, die schließlich unter Vorsitz des ehemaligen britischen Außenministers Lord Carrington am 7. September 1991 in Den Haag ihre Arbeit aufnahm. Andererseits verließ Genscher den Boden der zwischen den Mitgliedern der EG vereinbarten Position, als er dem jugoslawischen Botschafter am 24. August 1991 offen mit der einseitigen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens drohte, wenn die Gewaltanwendung weitergehe.[64] Und als die Haager Verhandlungen schleppend verliefen, sprach Genscher am 14. September vor der Presse sogar von einem „Automatismus der Anerkennung", falls die Konferenz scheitere.[65]

In den USA und Großbritannien fand der deutsche Außenminister mit dieser Haltung wenig Verständnis. „Man kann nicht Tudjman (den kroatischen Präsidenten) anerkennen und danach Druck auf Milošević ausüben", erklärte dazu ein hoher Beamter des britischen Außenministeriums. „Das wäre schlichtweg dumm. Und wie kann man auf Tudjman noch Druck ausüben, nachdem man ihm seinen Lieblingswunsch erfüllt hat?"[66] Dieser Auffassung waren auch die Jugoslawien-Unterhändler Cyrus Vance und Lord Carrington, die insbesondere von einer Anerkennung Kroatiens abrieten. Beide berichteten später dem von Präsident Bill Clinton eingesetzten ameri-

61 Zur Haltung Genschers vgl. Klaus Peter Zeitler: Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher. Marburg 2000, S. 181. Dort heißt es, Genscher habe seine „Politik der Akzeptanz und Unterstützung der neuen Vielfalt im jugoslawischen Reich als eine Übergangsphase bei der Rekonstruktion Europas in der postkommunistischen Ära" betrachtet.

62 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 945.

63 Ebd. Siehe auch Michael Libal: Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis 1991-1992. Westport/London 1997, S. 22 u. 34, sowie Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 60), S. 299.

64 Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 61), S. 300.

65 Nikolaus Jarek Korczynski: Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens. Von der territorialen Integrität zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens. Hamburg 2005, S. 47.

66 Zit. nach Hacke: Außenpolitik (wie Anm. 50), S. 404.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kanischen Sondergesandten für Jugoslawien Richard Holbrooke, „dass sie ihren alten Freund und Kollegen Hans-Dietrich Genscher unmissverständlich davor gewarnt" hätten, „mit der Anerkennung eine Kettenreaktion auszulösen, an deren Ende ein Krieg in Bosnien stünde".[67] Doch Genscher fühlte sich durch die Entwicklung der Haager Konferenz bestätigt, die Anfang November 1991 ergebnislos endete, als die jugoslawische Zentralregierung einen Friedensplan der Europäischen Gemeinschaft, der eigenständige Republiken und den Schutz von Minderheiten vorsah, ablehnte und unter Protest die Konferenz verließ. Er forderte daher auf einem Treffen der Außenminister der EG am Rande einer NATO-Gipfelkonferenz in Rom am 8. November, sofort über die Anerkennung zu entscheiden, und wusste sich dabei von einem breiten Konsens in der deutschen Öffentlichkeit getragen: Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Intellektuelle, Künstler, Wissenschaftler und nicht zuletzt die Medien plädierten nahezu einhellig für die Anerkennung der beiden Staaten, um sie der serbischen Aggression zu entziehen.[68]

Als es Lord Carrington schließlich noch nicht einmal gelang, einen befristeten Waffenstillstand zu vereinbaren, hatte Genscher sich durchgesetzt. Am 16. Dezember einigten sich die EG-Außenminister in Brüssel auf gemeinsame „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion". Diejenigen Teilrepubliken Jugoslawiens, die dies wünschten und bestimmte Auflagen erfüllten, sollten am 15. Januar 1992 als Rechtsnachfolger Jugoslawiens anerkannt werden. Die Bundesregierung wartete jedoch nicht einmal diesen Termin ab, sondern beschloss bereits am 19. Dezember die völkerrechtliche Anerkennung Sloweniens und Kroatiens mit Wirkung vom 23. Dezember.[69] Zwar erfolgte der Botschafteraustausch erst am 15. Januar, so dass die Bundesregierung später behaupten konnte, sich an die Vereinbarungen mit den anderen Staaten der EG gehalten zu haben, doch das erschien als Haarspalterei. Der italienische Außenminister Gianni de Michelis behauptete daher 1993 in einem Zeitungsinterview rückblickend, Deutschland habe seine Partner zur Anerkennung gezwungen und gedroht, die Grenzfrage mit Polen neu aufzurollen, falls sie der Anerkennung ihre Zustimmung verweigerten.[70] Und der französische Außenminister Roland Dumas sprach nach Beendigung seiner Laufbahn im Zusammenhang mit der Anerkennung sogar von einem „germano-papistischen Komplott".[71]

67 Richard Holbrooke: Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien. München/Zürich 1998, S. 52.
68 Zur Rolle der öffentlichen Meinung vgl. ebd., S. 25 ff. Siehe auch Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 61), S. 181.
69 Bulletin, Nr. 145, 21. Dezember 1991, S. 1183.
70 Sonia Lucarelli: Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation. The Hague 2000, S. 130, Anm. 13.
71 Zit. nach Korczynski: Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens (wie Anm. 65), S. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vor allem die angelsächsischen und französischen Medien wurden nicht müde, zu behaupten, Deutschland habe durch die „verfrühte" Anerkennung Sloweniens und Kroatiens die späteren Katastrophen im jugoslawischen Raum verschuldet.[72] Deutschland wurde damit für eine Entwicklung zum Sündenbock gestempelt, die längst ihren eigenen Gesetzen folgte. Der deutsche Diplomat Michael Libal, der von 1991 bis 1995 auf der Arbeitsebene im Auswärtigen Amt mit der Jugoslawien-Krise befasst war, spricht deshalb von einem „Mythos der Verfrühtheit".[73] Tatsächlich hatten alle wichtigen Politiker Jugoslawiens den Konflikt selbst verschärft: der kroatische Präsident Franjo Tudjman und der slowenische Präsident Milan Kučan ebenso wie der bosnische Präsident Alija Izetbegović und natürlich Milošević. Bereits am 27. Februar 1991 – also zehn Monate vor der deutschen Anerkennung Kroatiens – erklärte Izetbegović, er werde „den Frieden für ein unabhängiges Bosnien-Herzegowina opfern", umgekehrt aber „für diesen Frieden niemals die Souveränität Bosnien-Herzegowinas". Für die Serben, die unter Milošević im Begriff waren, das ehemalige Jugoslawien nach ethnischen und nationalen Gesichtspunkten neu zu ordnen, und dabei auch vor militärischer Gewalt nicht zurückschreckten, kam dies, so Laura Silber und Allan Little in ihrem Buch über den „Bruderkrieg" in Jugoslawien, „einer Kriegserklärung gleich".[74]

Schließlich trugen aber auch das Verhalten der USA und der Europäischen Gemeinschaft zwischen 1990 und 1992 dazu bei, dass der Konflikt außer Kontrolle geriet. Die USA waren zu dieser Zeit mit dem Golf-Krieg und dem Zerfall der sowjetischen Macht beschäftigt und versuchten, wie David C. Gompert, Vizepräsident der RAND-Corporation und früherer Direktor für Europa und Eurasien im Stab des National Security Council unter Präsident George Bush, später bemerkte, sich „die Jugoslawienkrise vom Leib zu halten".[75] Außenminister James Baker notierte in seinen Memoiren, es sei an der Zeit gewesen, die Europäer dazu zu bringen, ernst zu machen und zu be-

72 In den USA nahm man das deutsche Vorgehen als „new assertiveness", aber auch als „elbowing" und „muscling" wahr. In Frankreich hieß es, „das vereinte Deutschland habe seine Politik auf eine Art und Weise durchgesetzt, wie es die Bundesrepublik vor 1989 nicht gewagt hätte". Siehe Thomas Paulsen: Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994. Begrenztes Engagement und Konfliktdynamik. Baden-Baden 1995, S. 52; Joanna Lucia Bodenstein: Frankreichs Antwort auf das Ende des Ost-West-Konflikts. Die Reaktion des politischen Systems auf den Umbruch 1989. Münster u. a. 2002, S. 96. Vgl. ferner Viktor Meier: Jugoslawiens Erben. Die neuen Staaten und die Politik des Westens. München 2001, S. 132.

73 Michael Libal: The Road to Recognition: Germany, the EC and the Disintegration of Yugoslavia 1991. In: Journal of European Integration History 10 (2004), S. 75-96, hier S. 87.

74 Laura Silber/Allan Little: Bruderkrieg. Der Kampf um Titos Erbe. 2. Aufl. Graz u.a. 1995, S. 251.

75 David C. Gompert: The United States and Yugoslavia's Wars. In: Richard H. Ullman (Hrsg.): The World and Yugoslavia's Wars. New York 1996, S. 122-144, hier S. 128.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

weisen, dass sie als vereinte Macht handeln konnten: „Jugoslawien eignete sich als erster Versuch so gut wie alles andere.“[76] Die Europäer wiederum glaubten, dass sie nach dem Ende des Kalten Krieges tatsächlich allein in der Lage seien, ihre Angelegenheiten zu regeln: „Dies ist die Stunde Europas, nicht die Stunde Amerikas“, verkündete Ende Juni 1991 in bemerkenswerter Selbstüberschätzung der luxemburgische Außenminister Jacques Poos, dessen Land damals die Präsidentschaft der Europäischen Gemeinschaft innehatte.[77]

Doch die Jugoslawien-Krise bewies nur ein weiteres Mal, wie wenig die Europäer auszurichten vermochten, wenn die USA ihnen nicht zur Seite standen. Nur wenn die EU bereit gewesen wäre, den radikalen Nationalisten in allen Lagern in den Arm zu fallen, hätte sie zur Lösung des Konflikts beitragen können. Doch dies hätte die Entschlossenheit vorausgesetzt, Gewalt nicht nur anzudrohen, sondern gegebenenfalls auch anzuwenden.[78] Dafür jedoch fehlten insbesondere in Deutschland alle Voraussetzungen. Die Kritik, die an Genscher geübt wurde, war deshalb verständlich, da der Außenminister eine politische Rolle beanspruchte, die er militärisch nicht untermauern konnte. Ihm selbst mangelte es aber nicht nur an Mitteln, sondern auch an einer Konzeption zur Bewältigung der neuen Herausforderungen. Genschers Rücktritt am 18. Mai 1992 erscheint deshalb im Rückblick nur folgerichtig.

Deutschland und die UNO

Ungeachtet der Tatsache, dass die deutsche Außenpolitik somit noch Zeit brauchte, um ihren Platz in der neuen Ordnung nach 1989/90 zu finden, ließ sich nicht übersehen, dass die Wiedervereinigung mit einer Erweiterung des Handlungsspektrums einhergegangen war. Dies galt in erster Linie für den engeren europäischen Raum.[79] Doch auch im Verhältnis zur UNO zeigten sich Veränderungen, die auf eine neue Rolle Deutschlands in der Welt hindeuteten.[80] Denn mit dem Beitritt der fünf ostdeutschen Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes entfielen, wie der letzte Ministerpräsident

76 James A. Baker: Drei Jahre, die die Welt veränderten. Erinnerungen. Berlin 1995, S. 474.
77 Joel Haveman: EC urges End to Yugoslav Violence, Threatens Aid Cut. In: Los Angeles Times, 29. Juni 1991, S. A11. Siehe auch The Wall Street Journal, 9. Juli 1991, S. A6.
78 Siehe hierzu ausführlich Meier: Jugoslawiens Erben (wie Anm. 72), S. 132 f.
79 Vgl. Siegfried Schwarz: Deutschlands neue Rolle in Europa. Zentralmacht im Zielkonflikt? In: Wolfgang Thierse u.a. (Hrsg.): Zehn Jahre Deutsche Einheit. Eine Bilanz. Opladen 2000, S. 39-49. Siehe auch Werner Weidenfeld (Hrsg.): Was ändert die Einheit? Deutschlands Standort in Europa. Gütersloh 1993, S. 9 ff.
80 Siehe hierzu Uta Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen. Die Entwicklung Deutschlands vom hegemonialen Aggressor zum verantwortungsvollen Mitglied in der internationalen Staatengemeinschaft. Hamburg 2004, S. 221-252.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der DDR, Lothar de Maizière, am 27. September 1990 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Peréz de Cuéllar, mitteilte, die „völkerrechtlichen Voraussetzungen für ein Fortbestehen der DDR in der Organisation der Vereinten Nationen“.[81] Seit dem 3. Oktober 1990 firmierte das wiedervereinigte Deutschland in der UNO daher unter der Bezeichnung „Deutschland“. Das Guthaben der DDR bei der Weltorganisation wurde der Bundesrepublik überschrieben, die außerdem den Platz der DDR im Sonderausschuss für friedenssichernde Operationen übernahm, in dem die „alte“ Bundesrepublik noch nicht vertreten gewesen war. Der Pflichtbeitrag der DDR zum Haushalt der UNO von 1,28 Prozent für das Jahr 1991 wurde zu den bestehenden Pflichtbeiträgen der Bundesrepublik in Höhe von 8,08 Prozent hinzugefügt, so dass sich eine neue Gesamtleistung von 9,36 Prozent (86 Millionen Dollar pro Jahr) ergab. Die Bundesrepublik war damit drittgrößter Beitragszahler der UNO.[82]

Trotz der hohen Beitragsleistungen blieb die Bedeutung der Bundesrepublik als Akteur der Vereinten Nationen allerdings lange Zeit gering. Vor allem auf der Leitungsebene gab es keine angemessene deutsche Repräsentanz. Dies änderte sich erst nach der Wiedervereinigung – wenn auch nur langsam. So stellt Deutschland mit rund 700 Beschäftigten zwar immer noch kaum mehr als vier Prozent des Personals der UNO, doch mit Klaus Töpfer, der Anfang 1998 zum Exekutivdirektor des Umweltprogramms (UNEP) der Vereinten Nationen ernannt wurde, rückte erstmals ein Deutscher in eine Spitzenposition der UNO auf.[83] Seit Beginn der neunziger Jahre drängte die Bundesregierung zudem darauf, UNO-Einrichtungen in Bonn anzusiedeln. Der Beschluss des Bundestages, Parlament und Regierung großenteils nach Berlin zu verlegen, verlieh diesem Wunsch zusätzliche Dringlichkeit, da im Vorfeld der Entscheidung zugesagt worden war, Bonn zur „UNO-Stadt“ zu entwickeln. Tatsächlich nahm hier 1996 zunächst das Freiwilligenprogramm der UNO mit etwa 130 Mitarbeitern seinen Sitz. Das Informationszentrum der Vereinten Nationen (UNIC) sowie die Sekretariate der Klimarahmenkonvention, der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der Konvention zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten folgten wenig später. Der Internationale Seegerichtshof (ISGH) residiert seit Oktober 1996 in Hamburg. Ein Außenbüro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen befindet sich in Berlin.[84]

81 Vereinte Nationen, 5/1990, S. 157.
82 Vgl. Klaus Hüfner: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen. Bonn 1986, S. 69; Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen (wie Anm. 80), S. 225.
83 Auswärtiges Amt (Hrsg.): ABC der Vereinten Nationen. Deutsches Personal bei internationalen Organisationen. Bonn 1998, S. 26 f.
84 Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen (wie Anm. 80), S. 227.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Auch in politischer Hinsicht wuchs die Bedeutung Deutschlands in der UNO nach der Wiedervereinigung spürbar. Deutschland betrieb eine aktive Menschenrechtspolitik, bemühte sich um eine Reform der UN-Organisation und beteiligte sich zunehmend an UN-Einsätzen. Bei der Menschenrechtspolitik ging es nicht nur allgemein um die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte, sondern konkret um die Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IGH) mit Sitz in Den Haag, der am 1. Juli 2002 seine Arbeit aufnahm. Der IGH ist der erste ständige Gerichtshof, vor dem sich Einzelpersonen, nicht Staaten, verantworten müssen, die „schwerster Verbrechen von internationalem Belang" angeklagt sind. Der Gründungsvertrag des IGH – das „Rome Statute of the International Criminal Court"[85] – wurde im Sommer 1998 angenommen und verdankt sein Zustandekommen wesentlich dem Engagement der Bundesregierung. Obwohl wichtige Staaten, wie die USA, Russland, China und Israel, den IGH ganz oder teilweise boykottieren, war dessen Errichtung ein wichtiger Schritt, um das Recht in den internationalen Beziehungen zu stärken.

Das Streben der Bundesregierung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war dagegen weniger erfolgreich. Treibende Kraft hinter den Bemühungen war zunächst Bundesaußenminister Klaus Kinkel, der erstmalig am 23. September 1992 vor der 47. Generalversammlung den Anspruch Deutschlands auf einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat anmeldete. Immer wieder forderte er in den folgenden Jahren eine Reform des Rates, die auch einen deutschen Sitz einschließen müsse. Zur Begründung verwies er auf die hohen deutschen Beitragszahlungen sowie auf die Bedeutung Deutschlands in der Weltwirtschaft. Bemerkenswerterweise schloss sich die rot-grüne Bundesregierung nach 1998 dieser Initiative an. Mit der Weigerung Bundeskanzler Gerhard Schröders 2002/03, sich am Krieg gegen den Irak zu beteiligen, war das Thema jedoch praktisch vom Tisch, da die USA unter Präsident George W. Bush und Außenministerin Condoleeza Rice danach keinerlei Neigung mehr zeigten, Deutschland entgegenzukommen. Ohne Zustimmung der USA aber war an eine Änderung der Struktur des Sicherheitsrates nicht zu denken. Allerdings hatten zuvor auch andere Staaten, darunter Russland und Großbritannien, bereits deutlich gemacht, dass sie eine UNO-Reform nicht für dringlich hielten.

Bei den UN-Einsätzen leistete die Bundesrepublik seit 1991 Transportunterstützung für Abrüstungsexperten der UNO mit Standort in Bahrain. 1992/93 errichtete und betrieb die Bundeswehr ein Feldlazarett für ein UN-Kontingent in Kambodscha. Es folgten Einsätze in Somalia und Kenia (1992 bis 1994), Georgien und Abchasien (1994), Ruanda (1994), Kroatien (1995/96) und Bosnien-Herzegowina (1997 bis 1999). Allerdings war zu

85 Siehe Bundesgesetzblatt 2000, Teil II, S. 1394.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dieser Zeit die militärische Handlungsfähigkeit Deutschlands noch eingeschränkt, weil Artikel 87a des Grundgesetzes nur einen begrenzten Einsatz der Bundeswehr im Ausland zuließ. Es bedurfte daher zunächst einer Klärung der gesetzlichen Grundlagen für den Auslandseinsatz, um Rechtssicherheit zu schaffen und damit eine erweiterte deutsche Beteiligung an UN-Einsätzen (oder entsprechenden anderen Operationen) zu ermöglichen.

Ringen um Auslandseinsätze der Bundeswehr

Bei der politischen und juristischen Erörterung um Auslandseinsätze der Bundeswehr ging es grundsätzlich um die Frage, ob und inwieweit sich Deutschland überhaupt mit militärischen Mitteln an multinationalen Operationen zur Friedenserhaltung oder Friedensschaffung beteiligen sollte. Die jüngere deutsche Geschichte war ein starkes Argument gegen derartige Einsätze. Und auch das Grundgesetz setzte einen engen Rahmen – so in der Präambel mit der Forderung, „dem Frieden der Welt zu dienen", und vor allem mit Artikel 26, der in Absatz 1 das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges enthielt. Nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass Deutschland die Pflicht habe, sich in die internationale Gemeinschaft einzufügen und gegebenenfalls auch militärische Verantwortung zu übernehmen. Die Frage blieb, welcher juristische Spielraum dafür zur Verfügung stand. In Artikel 87a des Grundgesetzes heißt es dazu in Absatz 1: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben." Absatz 2 lautet: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt."[86] Wichtig war überdies Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes, der besagt: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und den Völkern der Welt herbeiführen und sichern."[87]

Die Diskussion über beide Artikel zu Beginn der neunziger Jahre ergab unter den Juristen eine erstaunliche Einhelligkeit, „dass ein bewaffneter Auslandseinsatz der Bundeswehr grundgesetzkonform sei und politisch sinnvoll

86 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1996, S. 54.
87 Ebd., S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wäre“.[88] Ähnliches galt für die Überlegungen unter den Politikwissenschaftlern, die darauf hinwiesen, dass der „Sicherheitsbegriff“ nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation weiter zu fassen sei als in der Vergangenheit und dass Deutschland „an der Nahtstelle zwischen den Sphären der Stabilität und des Chaos“ bereit sein müsse, größere Verantwortung für die europäische Sicherheitsarchitektur zu übernehmen.[89] Sogar militärische Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereichs, also „out-of-area“, wurden in diesem Zusammenhang für möglich erklärt, wobei allerdings zumeist betont wurde, dass es sich bei diesem Vorgehen um „eine Politik internationaler Solidarität, der Glaubwürdigkeit und zum Schutze demokratischer Werte“ handeln müsse.[90] Selbst der Hamburger Friedensforscher Dieter S. Lutz, der die Frage aufwarf, ob Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges überhaupt noch Streitkräfte brauche, kam schließlich zu dem Ergebnis, dass das Mittel der Gewalt zwar „stets ultima ratio bleiben“ müsse, ein Einsatz der Bundeswehr im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Unterstützung der Vereinten Nationen jedoch zulässig sei.[91]

Zwischen den Parteien im Bundestag herrschte zunächst ebenfalls Unklarheit, wie die Verfassung in dieser Frage auszulegen sei. Die Konfliktlinien verliefen dabei nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch zwischen den Regierungsparteien CDU/CSU und FDP. Erst im Januar 1993 konnte ein Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes im Parlament eingebracht werden, der eine Ergänzung des Artikels 24 GG vorsah, um eine Beteiligung an Frieden bewahrenden und Frieden herstellenden Maßnahmen der UNO nach einem entsprechenden Sicherheitsratsbeschluss zu ermöglichen, sofern eine Mehrheit des Bundestages einem Einsatz zustimmte. Der Deutsche Bundestag wäre damit in die Lage versetzt worden, Auslandseinsätze der Bundeswehr zu befürworten oder abzulehnen. Der Gesetzentwurf scheiterte jedoch, da eine verfassungsändernde Mehrheit nicht zustande kam.

Letztlich bedurfte es somit einer Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Sie wurde notwendig, als der UN-Sicherheitsrat im März 1993 entschied, im Zuge des Bürgerkrieges in Jugoslawien ein Flugverbot über Bosnien-Herzegowina durchzusetzen, und zu diesem Zweck AWACS-Fernauf-

88 Andreas M. Rauch: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Baden-Baden 2006, S. 58. Vgl. auch Hans Boldt: Einsatz der Bundeswehr im Ausland? In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 25 (1992), S. 218 f. Siehe ebenfalls Nina Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland. Frankfurt am Main 1997, S. 47.

89 Manfred Funke: Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46, 6. November 1992, S. 17-26, hier S. 25.

90 Hans-Adolf Jacobsen: Die Bundeswehr der neunziger Jahre vor neuen Herausforderungen. Versuch einer Zwischenbilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 18, 26. April 1991, S. 32-45, hier S. 40.

91 Dieter S. Lutz: Krieg als ultima ratio? Zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1993, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

klärer der NATO anforderte, in denen auch deutsche Soldaten Dienst taten. Der Verbleib der deutschen Soldaten in den AWACS-Flugzeugen wurde zwar vom Bundeskabinett gegen die Stimmen der FDP-Minister beschlossen. Doch diese erhoben im April 1993 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, um den Einsatz zu stoppen.[92] Auch die SPD klagte – allerdings sehr viel grundsätzlicher als die FDP-Minister, weil die Sozialdemokraten die deutsche Teilnahme an der Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina und an Embargomaßnahmen in der Adria gegen die Republik Jugoslawien ebenso für verfassungswidrig hielten wie die deutsche Beteiligung an UNOSOM II in Somalia und Kenia, wo 2 420 Soldaten von Heer, Luftwaffe und Marine humanitäre Hilfe leisteten und 1993/94 insgesamt 18 300 medizinische Behandlungen durchführten.[93]

Über alle drei Einsätze entschied das Bundesverfassungsgericht abschließend am 12. Juli 1994. Das Urteil stellte klar, dass die Bundesrepublik gemäß Artikel 24 Absatz 2 GG ermächtigt sei, sich in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen und dass der Artikel 24 Absatz 2 GG „die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben" biete, wozu „regelmäßig" auch Streitkräfte gehörten. Artikel 87a GG stehe der Anwendung des Artikel 24 Absatz 2 GG nicht entgegen. Vielmehr werde „durch Artikel 87a GG der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 24 II GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen".[94] Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nicht nur die UNO, sondern auch die NATO vom Verfassungsgericht als „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i. S. des Art. 24 II GG" eingestuft wurde. Wichtig war zudem, dass das Gericht in seinem Urteil jeden bewaffneten Einsatz der Bundeswehr unter den Parlamentsvorbehalt stellte.[95] Dieses Urteil war durchaus salomonisch: Einerseits wurden der außenpolitische Handlungsspielraum und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik gewahrt. Andererseits erhielt der Bundestag das Recht, über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu entscheiden. Befürworter und Gegner der Auslandseinsätze konnten daher mit dem Ausgang des Verfahrens zufrieden sein.

92 Zur „AWACS-Entscheidung" vom 8. April 1993 siehe Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze (wie Anm. 88), S. 48 ff.
93 Zur „Somalia-Entscheidung" des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 vgl. ebd., S. 50 ff.
94 Zit. nach Rauch: Auslandseinsätze (wie Anm. 87), S. 65 f.
95 Ebd., S. 97.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wirtschaftliche Auswirkungen der Wiedervereinigung

Als Bundeskanzler Helmut Kohl am 21. Juni 1990 in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag behauptete, nur die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten biete „die Chance, dass Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Thüringen bald wieder blühende Landschaften sein werden, in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt", weckte er Erwartungen, die zunächst nur schwer einzulösen waren.[96] Dabei entsprach der Begriff der „blühenden Landschaften", den Kohl in den folgenden Wochen und Monaten immer wieder verwendete, um seine Zuversicht auszudrücken, dass die Wiedervereinigung gelingen werde, ganz dem Zeitgeist. Aber das damit verbundene Versprechen war nicht, wie viele glaubten, über Nacht einzulösen. Der Wiederaufbau benötigte Zeit, die nun als Stagnation erschien. Der Begriff verkehrte sich dadurch in sein Gegenteil. Er wurde zum Sinnbild für die Deindustrialisierung Ostdeutschlands: Unter „blühenden Landschaften" wurden jetzt nicht renovierte Dörfer, pulsierende Städte und florierende Wirtschaftsparks verstanden, sondern stillgelegte Industrielandschaften und Rangierbahnhöfe, die zunehmend von der Natur zurückerobert wurden. Der Begriff geriet zur Karikatur seiner selbst, wie Peter Richter, ein gebürtiger Dresdner, der damals eine regelmäßige Glosse unter dem Titel „Blühende Landschaften" in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* veröffentlichte, sinnfällig demonstrierte.[97]

Die verfügbaren Daten unterstreichen den dramatischen Verfall der ostdeutschen Wirtschaft nach 1990: Die Industrieproduktion, die bereits von 1989 bis zum Herbst 1990 um die Hälfte gesunken war, fiel bis April 1991 auf dreißig Prozent ihres Ausgangsniveaus von 1989 und konnte sich in den folgenden Jahren kaum erholen. 1997 entfielen auf Ostdeutschland nur noch neun Prozent der Industrieproduktion und rund 10,5 Prozent der Industriebeschäftigten der Bundesrepublik – bei dreißig Prozent der Fläche und einem Anteil von 21,5 Prozent der Bevölkerung.[98] Das Bruttoinlandsprodukt sank allein 1990 um 30,5 Prozent. Die Arbeitslosenquote lag anfangs nahezu konstant bei 15 Prozent und stieg ab 1997 auf über 18 Prozent an.[99]

96 Zit. nach Kohl: Bilanz und Perspektiven (wie Anm. 27), S. 593.
97 Siehe auch Peter Richter: Blühende Landschaften. München 2004.
98 Gerhard Kehrer: Industriestandort Ostdeutschland. Eine raumstrukturelle Analyse der Industrie in der DDR und in den neuen Bundesländern. Berlin 2000, S. 165.
99 Ebd., S. 233. Vgl. auch Klaus Schroeder: Der Preis der Einheit. Eine Bilanz. München und Wien 2000, S. 130 f., sowie Michael Kaser: East Germany's Economic Transition in Comparative Perspective. In: Jens Hölscher (Hrsg.): Germany's Economic Performance. From Unification to Euroization. New York 2007, S. 229-241, hier S. 231.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Ursachen für den plötzlichen ökonomischen Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft liegen auf der Hand. Die DDR-Betriebe waren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen in aller Regel nicht konkurrenzfähig, da sie mit einem veralteten oder verschlissenen Maschinenpark operierten und Waren produzierten, für die sich nach der Öffnung des Landes nur noch wenige Interessenten fanden. Der Zusammenbruch der Binnennachfrage ging zudem mit einem drastischen Rückgang der Exporte in die osteuropäischen Länder des früheren Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) einher, da sich die ehemaligen Kunden die ostdeutschen Produkte, die nach der Währungsunion in D-Mark, das heißt in konvertiblen Devisen, zu bezahlen waren, nicht mehr leisten konnten. Darüber hinaus führten die Währungsumstellung im Verhältnis von 1:1 sowie die Übernahme der westdeutschen Sozialstandards zu einer Kostenexplosion in den ostdeutschen Betrieben – insbesondere bei den Löhnen –, die angesichts der geringen Produktivität den Stückpreis in die Höhe schnellen ließ und die Waren praktisch unverkäuflich machte.[100]

Ob diese Entwicklung vermeidbar gewesen wäre, ist allerdings fraglich. Die Währungsumstellung war ebenso politisch geboten wie die rasche Anhebung der Löhne, die zwar noch lange unter dem Niveau der alten Bundesrepublik blieben, aber doch nur in seltenen Fällen der Produktivität der Betriebe entsprachen. Hinzu kam, dass die Bundesbank die Stabilität der D-Mark garantierte, so dass eine Inflationsfinanzierung der Nachfrage nach den Erinnerungen an 1923 und 1948 nicht in Betracht kam, zumal die Bundesbank schon in der Währungsumstellung vom 1. Juli 1990 eine Gefahr für die Stabilität der D-Mark sah. Damit aber blieb der Bundesregierung keine andere Wahl, als die ostdeutsche Wirtschaft einer „Schocktherapie“ auszusetzen, die sie nicht überleben konnte.

Die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit, die einen wichtigen Grund für die wachsende Unzufriedenheit der ostdeutschen Bevölkerung mit den Bedingungen der Wiedervereinigung darstellte und Mitte der 1990er Jahre sogar eine „Vereinigungskrise“ (Jürgen Kocka) auslöste, lagen allerdings nicht nur in der deutschen Einigung selbst – dem Zusammenbruch der ostdeutschen Unternehmen –, sondern auch im Prozess der ökonomischen Globalisierung. Die zunehmende Internationalisierung des Arbeitsmarktes, der Zuzug von Arbeitskräften aus Niedriglohngebieten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft, vor allem aber der Kampf um Produktionsstandorte und die Verlagerung von Produktionsstätten in Länder mit vereinfachten Genehmigungsverfahren, geringeren Umweltauflagen, niedrigeren Steuern und minimalen Arbeitskosten hatten schon lange vor der Vereinigung großen Druck

100 Vgl. Jaap Sleifer: Planning Ahead and Falling Behind. The East German Economy in Comparison with West Germany 1936-2002. Berlin 2006, S. 135 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

auf den deutschen Arbeitsmarkt ausgeübt. Seit den 1980er Jahren trugen auch die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen und der wirtschaftliche Aufschwung der asiatischen Schwellenländer sowie der technische Fortschritt in der Kommunikationstechnologie dazu bei, die Globalisierung zu fördern und in den westlichen Industrieländern einen Arbeitsplatzabbau und sogar eine allgemeine Rezession auszulösen. Der Zusammenbruch des Ostblocks verstärkte diese Tendenz weiter.

Zudem erforderte die Übertragung des westlichen Modells der Wirtschafts- und Sozialordnung auf die ehemalige DDR und die im Grundgesetz festgeschriebene Notwendigkeit, die Lebensverhältnisse in den beiden Teilen Deutschlands einander anzugleichen, gigantische öffentliche Transferleistungen von West nach Ost. Allein in den Jahren 1991 bis 1995 beliefen sie sich auf netto 106 bis 140 Milliarden DM pro Jahr, zusammen also auf 615 Milliarden DM. Bis 2003 dürften sogar mehr als zwei Billionen DM vom Westen in den Osten Deutschlands transferiert worden sein. Diese Leistungen stellten eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Der Schuldenstand der Bundesrepublik, der 1989 noch bei 929 Milliarden DM gelegen hatte, stieg bereits bis 1995 um mehr als das Doppelte auf 1 996 Milliarden DM. Davon entfielen etwa sechzig Prozent auf den Bund und ein Drittel auf die Länder, der Rest auf die Kommunen und Sozialversicherungsträger. Strukturelle Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung waren deshalb zentrale Themen, mit denen sich auch die 1998 gebildete rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder befassen musste.

Der Sachzwang zu weitgreifenden Sozial- und Arbeitsmarktreformen zeigte sich bereits bei der Einsetzung der sogenannten „Hartz-Kommission“ am 22. Februar 2002 unter dem Arbeitsdirektor und Mitglied des Personalvorstandes der Volkswagen AG in Wolfsburg, Peter Hartz.[101] Deutlicher noch kam er jedoch in der „Agenda 2010“ zum Ausdruck, die von einer kleinen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Kanzleramtschef Frank-Walter Steinmeier formuliert und von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 in einer Regierungserklärung im Deutschen Bundestag vorgestellt wurde. Diese Erklärung enthielt jene berühmten Sätze, die eine Kehrtwende der sozialdemokratischen Sozialpolitik bedeuteten und in vieler Hinsicht an die Leitlinien erinnerten, die Otto Graf Lambsdorff 1982 für seine Wirtschaftspolitik ausgegeben hatte. Unter dem Motto „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ erklärte Schröder:

> „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. Alle Kräfte der Ge-

101 Zur Entstehung und Arbeit der Hartz-Kommission vgl. Sven T. Siefken: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden 2007, S. 191 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sellschaft werden ihren Beitrag leisten müssen: Unternehmer und Arbeitnehmer, freiberuflich Tätige und auch Rentner. Wir werden eine gewaltige gemeinsame Anstrengung unternehmen müssen, um unser Ziel zu erreichen. Aber ich bin sicher: Wir werden es erreichen."[102]

Zu dieser Politik, so Schröder, gebe es nur eine Alternative: „Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden."[103] Als Schröder dann noch ankündigte, man werde, entsprechend den Vorstellungen von Peter Hartz, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammenlegen, und zwar „einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird", gewannen Kritiker den Eindruck, dass bei der „Modernisierung" der sozialen Marktwirtschaft das Element der sozialen Gerechtigkeit auf der Strecke zu bleiben drohte.[104] Doch die ökonomische Realität ließ keinen Spielraum, wenn das Ziel, die finanz- und arbeitsmarktpolitische Position der Bundesrepublik zu konsolidieren, erreicht werden sollte. Diese Einsicht war der Öffentlichkeit allerdings nur schwer zu vermitteln. Tatsächlich führten die einschneidenden Reformen nicht nur zur Gründung der Linkspartei und damit zur Spaltung der SPD, sondern auch zum Machtverlust der rot-grünen Bundesregierung, die 2005 durch eine Große Koalition von CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel abgelöst wurde. Die Richtigkeit der von Schröder eingeleiteten und von Merkel fortgesetzten Politik wurde allerdings schon bald durch den Aufschwung der deutschen Wirtschaft bestätigt, der seither in Europa als vorbildlich gilt, auch wenn sich weiterhin manche Staaten schwer damit tun, ebenfalls entsprechende Reformen durchzuführen.

Zusammenfassung

Abschließend ist festzuhalten, dass die Politik von Hans-Dietrich Genscher und Otto Graf Lambsdorff maßgeblich dazu beitrug, die Verwirklichung der deutschen Einheit 1989/90 zu erleichtern. Als sich danach die Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik änderten, zog sich Genscher von seinem Amt als Außenminister zurück. Der Erfolg der Wiedervereinigung, der kaum noch zu überbieten war, eine 18jährige Amtszeit und gesundheitliche Probleme waren gute Gründe, diesen Schritt zu tun. Allerdings fand Gen-

102 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht. 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003 (Plenarprotokoll 15/32), S. 2479 f.
103 Ebd., S. 2481.
104 Ebd., S. 2485.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

scher für die neuen Fragen der Zeit auch keine eigenen Antworten mehr. Hinzu kam, dass ihm in der Jugoslawien-Politik und wohl auch in der Reaktion auf den Kuwait-Krieg ungewohnte handwerkliche Fehler unterlaufen waren, die das Verhältnis zu den Verbündeten belastet hatten. Der Rücktritt erscheint daher auch vor diesem Hintergrund als folgerichtig.

Otto Graf Lambsdorff hingegen, der nach seinem erzwungenen Rücktritt vom Amt des Bundeswirtschaftsministers 1984 und seiner Verurteilung 1987 im Zusammenhang mit der Flick-Affäre bereits als politisch gescheitert galt, konnte mit Genugtuung für sich beanspruchen, schon 1982 mit seiner Kritik an der sozialliberalen Wirtschaftspolitik die richtigen Lehren aus den Veränderungen der Weltwirtschaft gezogen und damit wichtige Voraussetzungen für die ökonomische Bewältigung der Wiedervereinigung geschaffen zu haben. Aber auch die „Agenda 2010“ vom März 2003 bestätigte noch einmal seine Auffassungen. Denn die Wirtschaftspolitik, die auf dieser Agenda beruht und den gegenwärtigen wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik ermöglicht hat, folgt im Wesentlichen den gleichen Prämissen, von denen sich auch Lambsdorff leiten ließ. Sowohl Genscher als auch Lambsdorff verdienen daher Respekt und Anerkennung für ihre Politik – aus unterschiedlichen Gründen und mit einigen Einschränkungen, aber in der Summe zweifelsfrei.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Weitere Beiträge

Philipp Erbentraut

Die Theorie der politischen Parteien im vormärzlichen Liberalismus

Auf der Suche nach der Parteifrage stößt man im Vormärz an prominenter Stelle auf eine ernste Warnung.[1] Im Brockhaus von 1846 heißt es unter dem Stichwort „Partei“: Es lasse sich zwar nichts gegen das natürliche Entstehen und Zusammenhalten der durch Gleichheit der Ansichten Verbundenen, „aber sehr viel gegen organisirte, mit bewußter Berechnung verfahrende Parteien sagen“. Denn „das bewußte Zusammenschließen zur Partei und das geflissentliche Organisiren solcher“ könne zu schlimmen Übeln führen. Der anonyme Autor des Artikels gelangt deshalb zu dem Schluss, dass die Regierung „über den Parteien stehen“ soll. „Sie soll, wie Jeder, nach Unparteilichkeit streben.“[2]

Nun hat vor allem die geschichts- und politikwissenschaftliche Forschung unter anderem aus diesem „Organisationsverbot“ im Brockhaus und der Verallgemeinerung einiger missverständlicher oder aus dem Zusammenhang gerissener Formulierungen vorgeblicher „Klassiker“ der Zeit vielfach den voreiligen Schluss gezogen, es habe im politischen Denken des deutschen Vormärz 1815–1848 einen generellen Anti-Parteien-Affekt gegeben.

Bereits 1964 veröffentlichte der Politikwissenschaftler Erwin Faul in diesem Zusammenhang einen in der deutschen Parteienforschung viel beachteten Aufsatz mit dem programmatischen Titel „Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens“. Hierin ist die Rede von einer bis in die Antike zurückreichenden, gegen das Parteiwesen gerichteten „einheitlichen Abwehrfront aller Theologien und

1 Der Beitrag beruht auf der Dissertation des Verfassers, vgl. Philipp Erbentraut: Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848. Tübingen 2016.

2 Partei. In: Friedrich Arnold Brockhaus (Hrsg.): Allgemeine deutsche Real-Encyklopädie für die gebildeten Stände. Conversations-Lexikon. Bd. 10. 9. Aufl. Leipzig 1846, S. 729 f., hier S. 730.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Staatsphilosophien".[3] Bei keiner anderen grundlegenden Institution des modernen politischen Lebens stehe die „gegenwärtige Relevanz in einem derart eklatanten Mißverhältnis zu ihrem geschichtlichen Prestige".[4]

Nun muss dieser Beitrag bis heute fast immer als Zeugnis herhalten, wenn – wohl aus Gründen der erzählerischen Dramaturgie – ein genereller „Antiparteienaffekt als ideologisches Paradigma im 19. Jahrhundert"[5] vom Parteienstaat der Bundesrepublik über Weimar und das Kaiserreich in den Vormärz zurückprojiziert wird. Allerdings, und dies wird zumeist übersehen oder bewusst außer Acht gelassen, äußert sich Faul so gut wie gar nicht über die Wahrnehmung politischer Parteien in Deutschland. Erst ganz am Ende seines Aufsatzes geht er in Form eines Ausblicks kurz auf den vormärzlichen Parteiendiskurs ein. Hier heißt es dann aber in diametraler Entgegensetzung zur häufig vermuteten Stoßrichtung des Beitrags: „Die weltaufgeschlossene Gelehrsamkeit des Früh- und Hochliberalismus" in Deutschland sei „einer verhältnismäßig raschen Aneignung eines verständnisvollen und von nutzlosem Hader freien Bildes des Parteiwesens sehr zuträglich [!]"[6] gewesen. Und weiter: „In dieser Phase waren die Voraussetzungen für ein entkrampftes und umsichtiges Verständnis des Parteiwesens in Deutschland zumindest seitens der intellektuellen Rezeption nicht ungünstig."[7]

Ungeachtet dieser Klarstellung wurde in der bis heute maßgeblichen Literatur der 1970er und 80er Jahre weiterhin behauptet, der Begriff „Partei" habe in der konstitutionellen Staatslehre des Vormärz „etwas Anrüchiges"[8] gehabt. „Das heute selbstverständliche Auftreten politischer Parteien" habe damals „keineswegs als natürlich" gegolten. Deshalb sei im politischen Denken des Vormärz fast ausnahmslos der „geringe Wert"[9] der Parteien betont worden. Auch der Begriff selbst habe seinen „überwiegend negativen Bedeutungsgehalt vor 1848" nur ganz vereinzelt abgestreift: „Keine gesellschaftliche oder politische Gruppierung wollte sich selbst als ‚Partei' bezeichnen".[10] Parteien und Fraktionen seien „als Ausdruck partikularer, mit dem Gemeinwohl in Widerstreit stehender Bestrebungen" empfunden worden. Es sei deshalb auch nicht weiter verwunderlich, dass „sich die deutsche

3 Erwin Faul: Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens. In: Politische Vierteljahresschrift 5 (1964), 1, S. 60-80, hier S. 62.
4 Ebd., S. 61.
5 Foroud Shirvani: Die politischen Parteien im Staatsrecht des Deutschen Kaiserreiches. In: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 13 (2006), S. 77-87, hier S. 77.
6 Faul: Verfemung (wie Anm. 3), S. 79.
7 Ebd., S. 79 f.
8 Wolfram Siemann: Die deutsche Revolution von 1848/49. Frankfurt a. M. 1985, S. 91.
9 Manfred Hörner: Die Wahlen zur badischen zweiten Kammer im Vormärz (1819–1847). Göttingen 1987, S. 334.
10 Wolfgang Hardtwig: Vormärz. Der monarchische Staat und das Bürgertum. München 1985, S. 138.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

konstitutionelle Theorie im Vormärz dem Problem der politischen Parteien nur in Ansätzen zuwandte“.[11]

In diesem Zusammenhang wurde die vermeintliche Parteienfeindschaft der Liberalen meist besonders betont. Die Anfänge liberaler Parteibildung im Umfeld der 1848er Revolution seien ihrem Ursprung nach „defensiven Charakters“[12] und von einem „latenten Unbehagen“[13] begleitet gewesen. Die meisten Liberalen hätten den Erscheinungen parteilicher Praxis mit einer Mischung aus „Skepsis und offener Ablehnung“[14] gegenübergestanden und vermieden, „das Bekenntnis zu ihrer Parteilichkeit abzulegen“.[15] Die Konstituierung der Liberalen zur Partei habe sich somit „gegen den erklärten Willen der Sprecher der Liberalen“[16] vollzogen. Der gemäßigte Liberalismus im deutschen Vormärz habe Parteien daher höchstens als „notwendige Übel“[17] toleriert.

Schließlich konnte Uwe Backes in seiner 2000 vorgelegten Habilitationsschrift zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie im vormärzlichen Deutschland auf Basis gründlicher Quellenkritik nachweisen, dass „Überlegungen zur Parteienproblematik, die Anerkennung von Parteienkonkurrenz und politischer Opposition“ sowie „erste Ansätze zu einer Theorie der Partei […] im liberalen Lager vor 1848 keineswegs [fehlten]“.[18] Auch das „von vielen unterstellte Übermaß an Parteienskepsis“[19] findet Backes bei den Altliberalen nicht. Es sei bei dieser Gruppe zwar durchaus eine „verbreitete Anti-‚Parteien‘-Rhetorik“ zu beobachten, die jedoch relativiert werde durch das „prinzipielle Eintreten für ein freies Vereinswesen einschließlich politisch orientierter Verbindungen“.[20] Insofern beweise die pejorative Verwendung des Parteibegriffs für sich allein genommen noch „keinen tiefergehenden Affekt gegen das Phänomen organisierter, nach Einfluß strebender politischer Vielfalt“.[21] Zuvor hatte bereits Botzenhart darauf hingewiesen, das Phäno-

11 Manfred Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850. Düsseldorf 1977, S. 315 f.
12 Jens Peter Eichmeier: Anfänge liberaler Parteibildung (1847 bis 1854). Göttingen. Univ., Diss. 1968, S. V.
13 Ebd., S. 6.
14 Ebd., S. 4.
15 Ebd., S. 17.
16 Kurt Lenk/Franz Neumann: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Neuwied/ Berlin 1968, S. XV-LXXX, hier S. XXXIII.
17 Ebd., S. XXXIV.
18 Uwe Backes: Liberalismus und Demokratie – Antinomie und Synthese. Zum Wechselverhältnis zweier politischer Strömungen im Vormärz. Düsseldorf 2000, S. 381.
19 Ebd., S. 404.
20 Ebd., S. 405.
21 Ebd., S. 381. Backes Aufwertung der liberalen Literatur geht allerdings mit einer teilweise überzogenen Kritik der demokratischen Parteientheorie einher.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

men politischer Parteibildung sei im Vormärz meistens mit den Begriffen der Assoziation oder des Vereins erfasst worden.[22]

An eine solchermaßen differenzierte Beurteilung der liberalen Parteientheorie vor 1848 möchte vorliegender Beitrag mit dem Ziel anknüpfen, das nach wie vor verbreitete Zerrbild einer besonderen Parteienfeindschaft des vormärzlichen Liberalismus gerade zu rücken. Von einem generellen Anti-Parteien-Affekt im politischen Denken des deutschen Vormärz kann heute keine Rede mehr sein. Stattdessen existierte auch und vor allem im Lager des Liberalismus bereits am Vorabend der 1848er Revolution eine differenzierte Theorie der politischen Parteien, der ein positives Parteienverständnis zugrunde lag.[23] Dieser Befund beruht im Vergleich zu früheren Arbeiten zu dem Thema auf einer erheblich breiteren Quellenbasis unter Einbeziehung nicht nur der bekannten Klassiker der Zeit, sondern auch der sogenannten Denker zweiten und dritten Ranges. Insgesamt wurden quer durch alle politischen Lager mehr als 250 publizistische und staatsphilosophische Quellen aus der Zeit von 1815 bis 1848 untersucht und hinsichtlich bestimmter normativer Aussagen zum Phänomen der politischen Partei ausgewertet.

Worauf gründet sich nun entgegen der bisherigen Annahme eines generellen Anti-Parteien-Affekts das Lob der politischen Parteien speziell bei den Liberalen? Der guten Ordnung halber sortiere ich die vorgebrachten Argumente in Form konzentrischer Kreise, die sich von außen nach innen immer weiter dem Zentrum der Macht annähern. Es sind vier:

1. Den äußeren Kreis bildet die semantische Aufwertung des Wortes „Partei“ gegenüber anderen politischen Gruppierungen, allen voran den sogenannten Faktionen. (Parteibegriff)
2. Die zweite Ebene betrifft die theoretische Rechtfertigung des Parteienstreits als potenziell nützlich für Staat und Gesellschaft. (Parteienwettbewerb)

22 Vgl. Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus (wie Anm. 11), S. 319. Dieter Hein bevorzugt für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts insgesamt den weiteren Begriff der „Bewegung“, den er als eigenständigen Typus moderner politischer Willensbildung von der Partei abzugrenzen versucht. Vgl. Dieter Hein: Partei und Bewegung. Zwei Typen moderner politischer Willensbildung. In: Historische Zeitschrift 263 (1996), S. 69-97.

23 Auch wenn in diesem Beitrag die Liberalen im Fokus der Untersuchung stehen, bleibt davon die Tatsache unberührt, dass sich die euphorischsten Parteienbefürworter auf Seiten der politischen Linken des Vormärz befanden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang besonders an die positive Parteiauffassung demokratischer Politiker und Autoren der Zeit, etwa an das in vielen Punkten geradezu modern anmutende Parteienstaatsmodell Julius Fröbels oder das enthusiastische Lob der Parteien bei Georg Herwegh anlässlich des Dichterstreits mit Ferdinand Freiligrath 1841/42 („Partei! Partei! Wer sollte sie nicht nehmen…“). Nicht zuletzt wird die Partei von Marx und Engels im Kommunistischen Manifest als Vehikel der Weltrevolution teleologisch in die Theorie des Sozialismus eingebettet. Vgl. dazu grundlegend: Klaus von Beyme: Partei, Faktion. In: Otto Brunner/ Werner Conze/ Reinhart Koselleck (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 4. Stuttgart 1978, S. 677-733, hier S. 697 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

3. Der dritte Kreis zielt auf die Notwendigkeit von politischer Opposition und Fraktionsbildung innerhalb der parlamentarischen Kammern. (Parteien im Parlament)
4. Und der innere Zirkel schließlich fordert sogar schon die Übernahme der tatsächlichen Regierungsgewalt durch die politischen Parteien. (Parteien auf der Regierungsbank)

Dieses Experiment führt in letzter Konsequenz, so zumindest meine These, zu einer Revision des derzeitig gültigen Forschungsstandes, der die Wahrnehmung politischer Parteien auf Seiten des vormärzlichen Liberalismus noch immer viel zu skeptisch beurteilt.

1. „Factions no more“: Die Aufwertung des Parteibegriffs vor 1848

Im Jahr 1972 veröffentlichte der kanadische Politikwissenschaftler J. A. W. Gunn eine Quellenedition mit Auszügen aus 74 Beiträgen bis dato kaum bekannter englischer Autoren, die einen tiefgreifenden Wandel der Wahrnehmung politischer Parteien im England des frühen 18. Jahrhunderts erkennen ließen. Wie er in seinem Vorwort erklärte, wollte Gunn mit dieser Arbeit, die den programmatischen Titel „Factions no more“ trägt, vor allem dem (damals?) offenbar weit verbreiteten Vorurteil entgegentreten, „that no one before Burke had much of interest to say about political parties“.[24] Indes habe gerade die Nichtbeachtung anonymer oder vermeintlich unbedeutender Denker in der Forschung zu einer Unterschätzung des großen Umfangs parteienfreundlicher Literatur vor Burke geführt.[25] Wie Gunn mithilfe seiner Quellen zeigen kann, begannen die Autoren in England aber bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts damit, Parteien als geeignete Vehikel zur Verwirklichung von Fortschritt, Freiheit und Volkssouveränität in Stellung zu bringen. Der semantische Giftmüll, der sich über die Jahrhunderte am Parteibegriff abgelagert hatte, wurde dagegen auf die lange synonym gebrauchten „Faktionen“ („factions“) und andere als selbstsüchtig und staatszersetzend geschmähte Gruppierungen abgewälzt.

Eine ganz ähnliche Entwicklung können wir hier und heute – lediglich mit einer „Verspätung“ von ziemlich exakt 100 Jahren – für das politische Denken und den Sprachgebrauch im vormärzlichen Deutschland festhalten. An der schleichenden Diskriminierung der „Faktion“ lässt sich diese Entwicklung besonders deutlich nachvollziehen. Hatte man im politischen Den-

24 John A. W. Gunn (Hrsg.): Factions no more. Attitudes to party in government and opposition in eighteenth-century England; extracts from contemporary sources. London 1972, S. XI.

25 Vgl. ebd., S. XII.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ken zuvor vielfach noch kaum einen Unterschied zwischen Parteien und Faktionen gemacht – selbst ein Klassiker der angloamerikanischen Demokratietheorie wie James Madison verwendet die beiden Begriffe im 10. Artikel der Federalist Papers noch synonym[26], setzt sich nach England nun auch im vormärzlichen Deutschland allgemein die Tendenz durch, die Natürlichkeit und Notwendigkeit von Parteien im Staatsleben zu akzeptieren. Die gefährlichen Folgen und negative Eigenschaften, die man früher unterschiedslos auch mit dem Parteienwettbewerb in Verbindung gebracht hatte, wurden dagegen dem schädlichen Treiben von Faktionen zugeschrieben, deren Einfluss auf die Politik es damit zu bannen galt.

So argumentiert zum Beispiel Carl von Rotteck im Staatslexikon, eine Gruppe von Bürgern, die das Gemeinwohl verfolge, könne niemals eine Faktion genannt werden: „Man mag sie eine Schule, eine Secte, eine Partei nennen, da in solchen Benennungen kein Urteil über Güte oder Schlechtigkeit der Richtung liegt; nicht aber Faction, weil man durch diesen letzten Namen sofort den Stab der Verwerfung über sie bricht.“[27] Ergänzend heißt es bei Wilhelm Schulz im Artikel „Demokratie“: „Erst dann beginnt die Gefahr für Freiheit und Gemeinwohl, wenn das Wogen des Parteienkampfes zum dauernden Streite bestimmter Factionen für eigensüchtige Zwecke ausartet.“[28]

Dagegen wird der Wettbewerb von Parteien, die ein substanzielles gesellschaftliches Interesse vertreten, im Vormärz in der Regel als förderlich für das Gemeinwohl angesehen. Parteien per se sind dem Vormärz also nichts Verwerfliches. Lediglich übertriebener „Partheigeist“ wird abgelehnt, weil es diesem nicht darum gehe, „den Grund der Dinge zu erforschen, wohl aber aus den Dingen zu machen, was seinen Leidenschaften entspricht“.[29]

Gleichzeitig finden sich im Lager der liberalen und demokratischen Opposition des Vormärz viele weitere Belege dafür, wie die „Partei“ sich mehr und mehr mit organisatorischen Vorstellungen verband und bereits deutlich vor 1848 über die Idee bloßer Gesinnungsgemeinschaften hinauswies. Dagegen hält der überwiegende Teil der Literatur bis in die einschlägigen Lehrbücher hinein noch immer am Forschungsstand der 1960er und 1970er Jahre

26 Vgl. Alexander Hamilton/ James Madison/ John Jay: Die Federalist-Artikel 1788. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Hrsg., übersetzt, eingeleitet und kommentiert von Angela Adams und Willi Paul Adams. Paderborn u. a. 1994, S. 50 ff.

27 Carl von Rotteck: Nachtrag zum Artikel „Faction“. In: Ders./ Carl Theodor Welcker (Hrsg.): Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, in Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands. Bd. 4. 2. Aufl. Altona 1846, S. 581 f., hier S. 582.

28 Wilhelm Schulz: Demokratie. In: Rotteck/ Welcker (Hrsg.): Staatslexikon (wie Anm. 27). Bd. 3, S. 705-712, hier S. 707.

29 Anonym: Giebt es einen specifischen Unterschied zwischen Royalisten und Liberalen? In: Neue Monatsschrift für Deutschland, historisch-politischen Inhalts 8 (1822), S. 367-379, hier S. 367.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

und damit an der These fest, der Vormärz habe unter Parteien in der Regel noch keine realen politischen Gruppen, sondern in erster Linie Gesinnungsgemeinschaften verstanden und den organisationalen Kern des Parteiwesens völlig verkannt. „Parteien waren für sie mehr oder weniger Gedankengebilde, dialektische Momente im Prozeß der Geistesgeschichte“[30], heißt es beispielsweise in einem viel beachteten Beitrag Theodor Schieders, der seit seiner Erstveröffentlichung 1958 immer wieder zustimmend zitiert wird. Die Parteientheorie, so der Autor weiter, habe sich hierzulande vor 1848 zwangsläufig in einem „luftleeren Raum“[31] bewegen müssen, da sie sich wegen der verspäteten Parlamentarisierung Deutschlands nirgends auf Anschauung und Erfahrung habe stützen können. Dieter Langewiesche deklariert für die Zeit des Vormärz ebenfalls zu pauschal: „Unter Parteien verstand man unorganisierte Gesinnungsgemeinschaften von Menschen, die gleiche politische Ziele hatten; man bekannte sich zu ihnen, gehörte ihnen aber nicht formell an.“[32] Tatsächlich stellt der Organisationscharakter politischer Parteien bereits ein zentrales Element des vormärzlichen Parteibegriffs dar.

So findet sich in einer Denkschrift des liberalen Oppositionspolitikers und späteren württembergischen Innenministers Julius Hölder bereits im Herbst 1846 der Plan, die bis dato bereits gelegentlich stattfindenden politischen Zusammenkünfte mit seinen Gesinnungsfreunden zur „Bildung einer politischen Partei“[33] zu nutzen und auszuweiten. Konkret zielte sein Streben darauf, „die Bildung einer geordneten, bewußten, in sich zusammenhängenden, neben aller individuellen Freiheit in Hauptfragen einigen und konzentrisch wirkenden Partei des Fortschritts zu fördern“. Bemerkenswert ist zudem, dass Hölder in diesem Zusammenhang bereits klar zwischen der Partei „im Lande“ und der zugehörigen Parteifraktion im Landtag unterscheidet. Es ist also Langewiesche in diesem Punkt durchaus zuzustimmen, wenn er am Beispiel Julius Hölders betont, dass „die öffentliche Meinung mit ‚Partei‘ bereits – was oft übersehen wird – organisatorische Elemente assoziierte“ und die „theoretische Scheidung von bloßer Gesinnungsgemeinschaft und organisierter Partei“ am Vorabend der Revolution (nicht nur) in Württemberg

30 Theodor Schieder: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus. In: Ders.: Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. 3. Aufl. München 1974, S. 110-132, hier S. 117.

31 Ebd.

32 Dieter Langewiesche: Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49. In: Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), S. 324-361, hier S. 327.

33 Julius Hölder: Denkschrift, geschrieben für die Zusammenkunft meiner Freunde im Herbste 1846. In: Dieter Langewiesche (Hrsg.): Das Tagebuch Julius Hölders 1877–1880. Zum Zerfall des politischen Liberalismus in Württemberg und im Deutschen Reich. Stuttgart 1977, S. 295-299, hier S. 296.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„weit fortgeschritten“[34] war. Im gleichen Maße sei die Forderung nach Umsetzung dieser Einsicht in der Praxis lauter geworden. Wo es dagegen noch keine organisierten Parteien, sondern höchstens politische Meinungen gab, wie dies nach der irrigen Ansicht des oppositionellen „Beobachters“ 1847 in Württemberg der Fall war, wurde dieser Umstand von der politischen Öffentlichkeit gemeinhin mit Bedauern zur Kenntnis genommen. So gipfelt die Verteidigung des organisierten Parteiwesens im „Beobachter“ selbst in der Feststellung, die Partei sei aber nichts anderes als „eine lebendig gegliederte Organisation gemeinsamer Bestrebungen“.[35]

In diesem Sinne begreift auch Heinrich von Gagern spätestens seit Mitte der 1840er Jahre die Partei nicht mehr als Gesinnungsgemeinschaft, sondern als einen „organisierten Verein von Männern, die über das Ziel ihres politischen Strebens und die Mittel, welche zur Förderung desselben dienlich sein können, mehr oder weniger sich verständigt haben“.[36] Und er hält in aller Deutlichkeit fest: „Partei zu nehmen und für seine Überzeugung zu handeln, d. h. Parteizwecke zu verfolgen, ist eine patriotische und folglich sittliche Pflicht.“[37]

Angesichts der uneinheitlichen Verfassungslage in den einzelnen deutschen Staaten riet der Leipziger Philosoph Wilhelm Traugott Krug zur Differenzierung – „opponirende Schriftsteller, die allerdings sich bereits gezeigt haben, machen noch keine politische Partei aus“.[38] Entscheidend sei vielmehr der erreichte Grad an Parlamentarisierung in den einzelnen Landesteilen. Somit existierte „eine förmliche Opposizions-Partei“[39] tatsächlich noch nicht in Preußen oder Österreich, so aber doch bereits in den kleineren mittel- und süddeutschen Staaten, wo das „repräsentative System schon zur vollen Ausbildung gediehen“[40] sei. Die Existenz förmlich organisierter „Opposizions-Parteien, die den Regierungen mehr oder weniger zu schaffen machten“[41], ergibt sich für Krug also nicht nur theoretisch aus dem systematischen Zusammenhang von Parteienwettbewerb und Repräsentativsystem. Sie erscheint hier, drei Jahre nach dem bundesweiten Parteiverbot von 1832

34 Dieter Langewiesche: Liberalismus und Demokratie in Württemberg zwischen Revolution und Reichsgründung. Düsseldorf 1974, S. 83 f.
35 Zit. nach ebd., S. 83.
36 Heinrich von Gagern: Brief an Heinrich Karl Hofmann im Herbst 1845. In: Bundesarchiv/Hessische Historische Kommission Darmstadt (Hrsg.): Deutscher Liberalismus im Vormärz. Heinrich von Gagern: Briefe und Reden 1815–1848. Unter Mitarbeit von Paul Wentzcke und Wolfgang Klötzer. Göttingen u.a. 1959, S. 294-304, hier S. 298.
37 Ebd., S. 299.
38 Wilhelm Traugott Krug: Ueber Opposizions-Parteien in und außer Deutschland und ihr Verhältniß zu den Regierungen. Nebst einem Nachwort über eine merkwürdige politische Prophezeiung. Leipzig 1835, S. 33.
39 Ebd., S. 8.
40 Ebd., S. 34.
41 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

und ungeachtet der durch die Karlsbader Beschlüsse von 1819 bereits erheblich eingeschränkten Parteifreiheit, als die für weite Teile Deutschlands faktisch bestehende und verfassungsmäßige Normallage.

Die generelle Behauptung, es habe der vormärzlichen Parteientheorie gewissermaßen an Bodenhaftung und Realitätsbezug gefehlt, ist somit nicht länger haltbar. Es sind – *cum grano salis* – die uns bekannten Parteien, von denen auch die Autoren des Vormärz sprechen. Das heißt politische Organisationen, die öffentlich miteinander um die staatliche Entscheidungsgewalt konkurrieren. Folgerichtig und unverkennbar geht deshalb auch aus den einschlägigen deutschen Quellen hervor, wie die „Partei" im Vormärz ausgehend von einem zunächst noch überwiegend ablehnenden Gebrauch der frühen Jahre über eine Periode neutraler, aber oft unspezifischer Verwendung schließlich im intellektuellen Reizklima der sich ankündigenden 1848er Revolution zu einem politischen Ziel- und Zukunftsbegriff aufsteigt und gedanklich in die institutionelle Welt des Staates inkorporiert wird.

So kann der Hegelianer Karl Rosenkranz bereits zu Beginn des Jahres 1843 mit Recht konstatieren, „Partei" sei in der deutschen Verfassungsdiskussion „ein unentbehrliches Schlagwort" geworden, das „für die Bewegung des Geistes charakteristisch ist".[42] Das Wort an sich sei zwar schon lange bekannt. Habe man aber bislang eher von Ansichten, Meinungsdifferenzen, Richtungen, von Klubs, Zirkeln oder Schulen gesprochen, gebrauche man den Begriff Parteien nun in der Bestimmung, dass durch sie „ein politisches Element als ein für das Ganze des Staates nothwendiges gesetzt"[43] würde. Die Entstehung der politischen Partei müsse aus dem Begriff des Staates abgeleitet werden.[44]

Vor diesem Hintergrund bemühten sich die deutschen Parteienbefürworter redlich – und damit komme ich zur zweiten Ebene – schon bald um eine explizite theoretische Rechtfertigung des Parteienwettstreits, indem sie den potenziellen Nutzen des Parteikampfes für Staat und Gesellschaft betonten.

2. Der potenzielle Nutzen des Parteienwettbewerbs für Staat und Gesellschaft

Am 26. November 1837 schreibt Heinrich von Gagern einen aus heutiger Sicht Aufsehen erregenden Brief an den norddeutschen Juristen Georg Bese-

42 Karl Rosenkranz: Über den Begriff der politischen Partei. Rede zum 18. Januar 1843 am Krönungsfeste Preußens in der Königl. Deutschen Gesellschaft zu Königsberg. In: Hermann Lübbe (Hrsg.): Die Hegelsche Rechte. Stuttgart-Bad Cannstatt 1962, S. 65-85, hier S. 65.

43 Ebd., S. 65.

44 Vgl. ebd., S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ler. Ohne den Kampf entgegengesetzter Kräfte könne es weder Demokratie, noch Freiheit noch Fortschritt in der Geschichte geben. Voll republikanischem Pathos formuliert er weiter: „Wo immer das Volk Anteil an der Regierung hat, da werden Parteien sein und ein Kampf der Parteien.“[45] Dieser Kampf und damit auch „Parteiherrschaft“[46] seien „im Zustande der Freiheit etwas Wesentliches, Unvermeidliches“. Wer das nicht akzeptieren wolle, müsse sich an den Gedanken gewöhnen, dass es keine demokratische Beteiligung an der Herrschaftsausübung geben könne. Und noch kategorischer kommt der spätere Präsident der Paulskirche zu dem Schluss: „Der kennt die Freiheit und liebt sie praktisch nicht, der den Kampf der Parteien als einen Auswuchs, als etwas Vermeidliches und zu Unterdrückendes darstellt.“[47]

In diesem Sinne bildet die bis heute oftmals als Parteienzank geschmähte organisierte Konkurrenz verschiedener legitimer Meinungen und Interessen für viele liberale Vormärz-Intellektuelle schon ganz selbstverständlich das Fundament der Demokratie als bevorzugtes Verfahren zur Bewältigung gesellschaftlicher Großkonflikte. So heißt es zum Beispiel bei Paul Achatius Pfizer, einem süddeutschen Parteifreund von Gagerns: „Deswegen wird man auch in jeder Demokratie, sofern nur Leben in ihr ist, stets zwei Parteien unterscheiden, und meistens ist der Kampf dieser Parteien feindseliger, zerstörender, gewaltsamer und rechtsverletzender, als es in der aufrichtig konstitutionellen Monarchie der Kampf zwischen Regierungspartei und Volkspartei ist.“[48] Gelänge aber, so führt der Autor weiter aus, der Demokratie die vollständige Vernichtung des Gegensatzes, den sie bekämpft, so wäre auch die Ruhe, die sie fände, „nur die Ruhe eines Grabes und der Waffenstillstand der Parteien ein Stillstand des Lebens selbst“.[49]

Politische Parteien müssten deshalb etwa nach Ansicht des Altertumsforschers Barthold Georg Niebuhr „in jedem Staate entstehen, wo Leben und Freiheit ist“.[50] Denn es sei unmöglich, dass sich „lebendige Theilnahme nicht nach den individuellen Verschiedenheiten in ganz entgegengesetzte Richtungen, auch bei völlig gleicher Wahrheitsliebe und Redlichkeit“ verteile. Wer dagegen keine Parteien dulden wolle, der widerspreche sich selbst, wenn er zugleich Freiheit und Leben im Staate wünscht – „der verwirft auch nothwendig die Reformation und unsere protestantische Freiheit“.[51] Und er

45 Heinrich von Gagern: Brief an Georg Beseler vom 26. November 1837. In: Bundesarchiv u. a. (Hrsg.): Deutscher Liberalismus (wie Anm. 36), S. 182-185, hier S. 183.
46 Ebd.
47 Ebd.
48 Paul Achatius Pfizer: Gedanken über Recht, Staat und Kirche. Bd. 1. Stuttgart 1842, S. 337.
49 Ebd.
50 Barthold Georg Niebuhr: Ueber geheime Verbindungen im preußischen Staat, und deren Denunciation. Berlin 1815, S. 9.
51 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ergänzt freimütig: Wer nur diejenigen Parteien dulden wolle, „die ohne Fehl auf das Gute, Rechte und Wahre allein gerichtet sind, und dabei keinen einzigen falschen Bruder zählen, der weiß wenig wie es mit der Parthei beschaffen ist, zu der er selbst gehört“.[52]

Dies war eine gänzlich unaufgeregte Haltung, die von Zachariä ausdrücklich geteilt wurde: „Ohne Partheyungen im Volke kann nirgends öffentliche Freyheit bestehn und gedeihn. Denn Freyheit ist Leben; und das ist das allgemeine Gesetz des Lebens, daß es nur aus einem Kampfe entgegengesetzter Kräfte hervorgehn kann.“[53] Daher müsse ein Volk, das nach öffentlicher Freiheit strebe, „die Kunst verstehn, Parthey zu machen“.[54] Wo hingegen „ein Jeder seinem Kopfe folgen, eigenthümlich oder der erste seyn will, da steht es mit der öffentlichen Freyheit noch bedenklich“. Und, so fügt Zachariä hintersinnig hinzu: „Wir Deutsche sind in dieser Kunst wohl noch zurück.“[55]

Wie lässt sich aber nun die politische und kulturelle Überlegenheit von Parteienstaaten erklären, die so viele Autoren attestieren? In der zeitgenössischen Literatur werden dafür gewöhnlich zwei zusammenhängende Gründe geliefert: Zum einen führe das öffentliche Für und Wider in Repräsentativsystemen dazu, dass sich auf lange Sicht die besseren Argumente durchsetzen. Zum anderen befördere eben dieser Diskurs auch zuverlässiger als andere Systeme die jeweils größten politischen Talente an die Macht. Beides zusammen wirke sich positiv auf die Qualität der Politik-Ergebnisse aus. Klassisch formuliert findet sich diese Position erneut bei Zachariä. In dem „Partheikampfe, welchen die konstitutionelle Monarchie, wenn anders Lebenskraft in ihr ist, unausbleiblich herbeiführt“, liege allein das „Geheimnis ihres Werthes“. Denn ihr „Hauptwerth“ bestehe darin, dass sie „die ausgezeichnetsten Männer, welche das Volk aufzuweisen hat, an die Spitze der öffentlichen Angelegenheiten stellt“. Nur diese könnten in das Ministerium gelangen oder sich darin behaupten. Und so folgert der Autor: „In der Regel erlangt und behauptet diejenige Parthei das Uebergewicht, welche an Geist und Einsichten der andern überlegen ist. Großbritannien, seit Mitte des siebzehnten Jahrhunderts der Kampfplatz politischer Partheien, ist dennoch oder eben deswegen immer mächtiger geworden.“[56] Analog dazu hatte Zachariä sich bereits 1823 für die Repräsentativverfassung ausgesprochen, „weil unter der Herrschaft dieser Verfassung nur die ausgezeichnetsten Männer zu den

52 Ebd.
53 Karl Salomo Zachariä: Vierzig Bücher vom Staate. Bd. 2: Die Lehre von der Verfassung des Staates. Stuttgart/ Tübingen 1820, S. 62.
54 Ebd., S. 65.
55 Ebd.
56 Karl Salomo Zachariä: Vierzig Bücher vom Staate. Bd. 3: Staatsverfassungslehre. 2. Aufl. Heidelberg 1839, S. 234 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

höchsten Staatsämtern (zu den Ministerstellen) gelangen oder sich in denselben behaupten können, weil die Männer, die an der Spitze der Verwaltung stehn, durch diese Verfassung genöthiget werden, nach Grundsätzen und in einem und demselben Sinne und Geiste zu handeln".[57] Und noch früher, 1820, heißt es bei Zachariä: Enthalte der „einherrschaftliche Freistaat", also die konstitutionelle Monarchie, schon ein starkes demokratisches Element und könne daher keineswegs der Parteien entbehren, so gelte dies in noch größerem Maße für die „reine Volksherrschaft", also die Demokratie, „weil die überhaupt mögliche Verschiedenheit der Ansichten vom Staate, in dieser Verfassung, durch unaufhörliche Reibungen lebendig und wirksam werden"[58] müsse. Man fürchte vor dem Kampfe unter diesen Parteien um die Fortdauer der Verfassung, ja, selbst um die Einheit des Staates. „An sich aber ist dieser Kampf die eigentliche Lebensquelle dieser Verfassung, indem er die öffentliche Sache den Bürgern zu einer Ehrensache macht und, die öffentlichen und besondern Verhältnisse des Bürgers mit einander auf das genaueste verflechtend, die einen durch die andern hebt und belebt."[59] Ein institutionalisiertes Prozedere von öffentlicher Rede und Gegenrede, wie es eine von Parteien getragene Verfassung garantiere, würde die politische Debatte zudem ungemein versachlichen, glaubte Zachariä. Denn eine Partei müsse ihre Sache, um Anhänger zu gewinnen, nicht nur mit Leidenschaft, sondern stets mit guten Gründen verteidigen. „Indem sowohl die eine als die andere Parthei ihre Meinung durch Gründe zu unterstützen sucht, wird der Gegenstand des Streites desto vielseitiger beleuchtet."[60]

In diesem Sinne lobt auch der Publizist Friedrich Murhard Englands Staatsverfassung in den höchsten Tönen. Weit entfernt davon, durch die Teilung in religiöse und politische Parteien die staatliche Einheit zu bedrohen, hielten sich die widerstreitenden Parteien hier nämlich gegenseitig im Gleichgewicht – mit großem Nutzen für die Wohlfahrt des Landes. England habe just in dem Augenblick „den höchsten Gipfel der Macht und Nationalwohlfahrt" erklommen, als „die ganze Nation in die heftigsten Gegenparteien getheilt wurde".[61] Durch die freie Diskussion aller politischen Gegenstände in Rede und Gegenrede werde die öffentliche Meinung gereinigt und aufgeklärt. Dies führe zu besseren Resultaten in der Staatsverwaltung.[62] Deshalb preist Murhard ausdrücklich den „Associationsgeist"[63] der Engländer.

57 Karl Salomo Zachariä: Ueber die erbliche Einherrschaft mit einer Volksvertretung. In: Allgemeine politische Annalen 9 (1823), S. 201-248, hier S. 235 f.
58 Zachariä: Vierzig Bücher 1820 (wie Anm. 53), S. 368.
59 Ebd., S. 368 f.
60 Zachariä: Vierzig Bücher 1839 (wie Anm. 56), S. 66.
61 Friedrich Murhard: Englands Staatsverfassung. In: Rotteck/ Welcker (Hrsg.): Staatslexikon (wie Anm. 27). Bd. 4., S. 352-412, hier S. 357.
62 Vgl. ebd., S. 356 f.
63 Ebd., S. 406.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Dieser fördere die Rekrutierung politischer „Fähigkeiten und Talente“. Dem Genie sei hier „freiere Bahn aufgethan als anderswo“. Namentlich das Unterhaus eröffne den ausgezeichnetsten Geistern eine erfolgreiche politische Laufbahn:

> „Napoleon wählte zu Marschällen diejenigen Generale, die am öftersten Siege davongetragen hatten; ebenso sucht der König von England zu seinen und des Landes ersten Räthen Diejenigen aus, die in den parlamentarischen Kämpfen sich als die Stärksten gezeigt haben [...] Auf diese Weise macht sich die königliche Autorität selbst stark; sie ist und bleibt in England immer stark, intellectuell stark, weil ihre Organe in der großen Rathsversammlung der Nation die talentvollsten sind, während die Nation die Gewißheit hat, daß ihre Angelegenheiten in den besten Händen sind, da sie allemal von denjenigen Geistern besorgt werden, welche die geschicktesten, Verständigsten und Klügsten sind.“[64]

Daher seien es überall dort, wo noch unumschränkte oder nicht-parlamentarische Regierungen existierten, in erster Linie die höheren Staatsbeamten, die sich als konservative Bastion der Alteingesessenen gegen repräsentativstaatliche Reformen sträubten, wie der spätere preußische Märzminister David Hansemann 1834 ausführte. Schließlich sei es vor allem für die Mittelmäßigen in den alten Ordnungen einfacher, Minister zu sein; „die ministerielle Bahn bei parlamentarischen Regierungen hat dagegen, wenigstens für den Ungewohnten, viel Dornen, und kann nur höchst ausgezeichnete Männer, oder solche die sich dafür halten, reizen“.[65] So sei es denn auch einer der „Hauptvortheile“ eines wahrhaft konstitutionellen Lebens, „die großen Talente in die Höhe zu bringen“.[66]

Stand die potenzielle Wohltätigkeit des Parteienkampfes für am Beispiel Englands geschulte Beobachter somit frühzeitig außer Frage, schien die konstitutionelle Staatslehre des deutschen Frühliberalismus weiterhin wenig Raum für eine mögliche Übertragung des englischen Parteienstaatsmodells auf Deutschland zu bieten.

3. Die Partei im Parlament: Kontrolle, Gesetzgebung und Gestaltwandel der politischen Opposition

Im demokratischen Verfassungsstaat vollzieht sich die Vermittlung zwischen ungeregelter gesellschaftlicher Meinungs- und Interessenvielfalt und organisierter staatlicher Handlungs- und Wirkungseinheit institutionell vor allem

64 Ebd., S. 363.
65 David Hansemann: Preußen und Frankreich. Staatswirthschaftlich und politisch, unter vorzüglicher Berücksichtigung der Rheinprovinz. 2. Aufl. Leipzig 1834, S. 276.
66 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

über Wahlen und Vertretungskörperschaften. Die Parteien wurden daher pointiert auch als „das spezifische Produkt des parlamentarischen Verfassungsstaats“[67] gedeutet und ihre Geschichte als „Annexentwicklung zur Geschichte des Parlaments“[68] kommentiert. Als richtungsweisend für die weitere Evolution der Parteientheorie sollte sich diesbezüglich herausstellen, dass das vormärzliche politische Denken in Deutschland die Parteien allmählich mit der Funktion der Gesetzgebung in Verbindung brachte und gleichzeitig damit begann, einen institutionellen Zusammenhang zwischen der Einführung des Repräsentativsystems und der Entstehung von politischen Parteien herzustellen, denn „wenn man das Repräsentativsystem will, so muß man auch wollen, was unzertrennlich in demselben verbunden ist“[69] – die Parteien. In diesen Zusammenhang gehört auch der von den Zeitgenossen wahrgenommene Gestaltwandel der politischen Opposition im vormärzlichen Deutschland. Wo vor dem Hintergrund bereits weiter entwickelter parlamentarischer Praxis die Opposition mit dem Parteibegriff verknüpft wurde, bürgerte sich zunehmend ein Verständnis von Opposition als konkreter Teilgruppe innerhalb des Parlaments ein („Oppositionspartei“). Damit verbunden war nun vielfach die Vorstellung, die Abgeordneten müssten sich in festen Fraktionen zusammenschließen, von denen die eine – die „Ministerialpartei“ – verlässlich die Regierung unterstützen und die andere die legitime Opposition bilden sollte.[70]

Freilich existierte parallel dazu – etwa in den frühen Arbeiten Carl von Rottecks – weiterhin ein Verständnis des Parlaments „als einer deliberierenden Körperschaft zur Ermittlung des allgemeinen Willens“.[71] Nur die Gesamtheit der Abgeordneten, so das traditionelle Argument, könne die Gesamtheit des Volkes repräsentieren. Ein Parlament, das sich in ein Regierungs- und ein Oppositionslager aufgliedere, verliere seine Rechtsgrundlage. „Landstände“, so definiert der junge von Rotteck folgerichtig, „sind ein, das

67 Schieder: Die Theorie der Partei (wie Anm. 30), S. 110.

68 Martin Morlok: Artikel 21. In: Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Bd. 2,2. 2. Aufl. Tübingen 2006, S. 327-403, hier S. 332.

69 Christoph Freiherr von Aretin: Wie darf man in den deutschen Bundesstaaten über politische Gegenstände schreiben? Altenburg 1824, S. 75.

70 Auch die tatsächliche Existenz von Fraktionen, die die ältere Forschung für die Zeit des Vormärz überwiegend noch negiert hatte (vgl. Helmut Kramer: Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849. Berlin 1968), ist von der neueren historischen Forschung durch ausführliches empirisches Material inzwischen gut dokumentiert. Ich verweise hier nur auf Hans-Peter Becht: Badischer Parlamentarismus 1819 bis 1870. Ein deutsches Parlament zwischen Reform und Revolution. Düsseldorf 2009, S. 418 ff.; Matthias Gums: Von der Bewegung zur Partei. Liberalismus in Kurhessen 1847-1850. Kassel 2001; Ewald Grothe: Verfassungsgebung und Verfassungskonflikt. Das Kurfürstentum Hessen in der ersten Ära Hassenpflug 1830-1837. Berlin 1996, S. 397 ff.

71 Lothar Gall: Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus. In: Gerhard A. Ritter (Hrsg.): Deutsche Parteien vor 1918. Köln 1973, S. 192-207, hier S. 193.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gesammte, zum Staat vereinte Volk, (oder einen Theil desselben) vorstellender […] Ausschuß, beauftragt, die Rechte dieses Volkes (oder Volkstheiles) gegenüber der Regierung auszuüben".[72] Zu diesem Zweck erteilen die Wähler den Landständen eine Vollmacht, wonach der einzelne Deputierte niemals auf Weisung, sondern in allen Fragen „nach seinem besten Wissen und Gewissen votire".[73] Durch eine solche starre Frontstellung der Stände gegen die Regierung war eine mögliche parlamentarische Beteiligung an der Regierungsgewalt genauso kategorisch ausgeschlossen wie eine festere Fraktionsbildung aufgrund der Ausschließlichkeit des freien Mandats.

Der von Rotteck propagierte Dualismus von parteifreier Regierung versus Gesamtparlament als geschlossener Oppositionsfront ist aber keinesfalls mehr als ein hegemoniales Dogma im Vormärz zu betrachten. Im Gegenteil wird diese Anschauung bereits in der Restaurationszeit – unter anderem von Hegel![74] – und auch innerhalb des liberalen Lagers selbst immer wieder mit starken Argumenten herausgefordert. Zumindest im politischen Denken der Zeit waren die Parteien vielfach im Parlament – und damit im dritten Kreis unserer Argumentation – angekommen.

So wandte sich etwa der badische Staatsmann und spätere Außenminister Alexander von Dusch in einer 1823 anonym erschienenen Schrift mit dem Titel „Ueber das Gewissen eines Deputirten oder von dem System der Abstimmung in ständischen Versammlungen" deutlich gegen die Repräsentationstheorie von Rottecks und damit gegen eine seiner Meinung nach naive Idealisierung der Meinungsbildung der Abgeordneten nach bestem Wissen und Gewissen. Die Vorstellung, jeder Parlamentarier solle jede Einzelfrage ganz individuell und nur nach seiner eigenen Überzeugung entscheiden, sei schlicht unvereinbar mit dem Wesen einer repräsentativen Verfassung.[75] Stattdessen forderte von Dusch den Zusammenschluss der Abgeordneten in festen Fraktionen, von denen die eine verlässlich mit der Regierung stimmen und die andere die legitime Opposition bilden sollte. Der Autor entwirft – das Chaos der Beratungen der badischen zweiten Kammer des Jahres 1822 vor Augen[76] – ein kafkaeskes Szenario, das aus der Atomisierung der Stimmen resultiert:

72 Carl von Rotteck: Ideen über Landstände. Karlsruhe 1819, S. 1.
73 Ebd., S. 98 f.
74 Vgl. Philipp Erbentraut: Ein kritischer Freund der Parteien. Hegels Auffassung der politischen Partei war differenzierter als bislang angenommen. In: Hegel-Studien 48 (2014), S. 95-123, hier S. 107 ff.
75 Vgl. Alexander von Dusch: Ueber das Gewissen eines Deputirten oder von dem System der Abstimmung in ständischen Versammlungen. mit besonderer Rücksicht auf die Berathungen der badischen zweiten Kammer im Jahr 1822. [o. O.] 1823, S. 10.
76 Vgl. Becht: Badischer Parlamentarismus (wie Anm. 70), S. 334 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„[…] wenn die Majorität der Kammern in jedem einzelnen Falle wechselte, hier mit der Regierung ginge, dort seitwärts oder entgegen stünde; wie sollte es der Regierung je gelingen, ein planmäßiges Werk zu Stande zu bringen, einen Vorschlag, der zur Harmonie des Ganzen zweckt, ins Leben zu führen, wenn sie bei jedem Satze, bei jedem Worte der Majorität ungewiß wäre, wenn sie nicht wüßte, ob die Gunst oder Ungunst des Augenblickes unerwartete und unbekannte Gegner erweckt, so daß das Projekt, von wechselnden Majoritäten zerrissen, verschoben und verstümmelt, in seiner letzten Gestalt keinem Geist und keinem System mehr angehört?“[77]

Mehr noch: „[D]ie Kammer selbst weiß von Minute zu Minute nicht, welches Resultat sie zu erwarten hat“.[78] Auf diese Weise zwinge eine individuelle Repräsentationstheorie im Stile von Rottecks, die den einzelnen Abgeordneten allein seinem Gewissen unterwirft, „die Regierung, die die Majorität haben oder erwerben muß“[79], ständig schwankenden Stimmungen nachzujagen: „Wer, der sein Vaterland liebt, möchte seine Regierung in solcher Schwäche sehen?“[80] Stattdessen müsse sich die Regierung auf eine stabile Mehrheit im Parlament stützen können.

Von Dusch untermauerte seine Forderung, indem er zu bedenken gab, dass angesichts der ständig wachsenden Komplexität und Fülle der regelmäßig zur Abstimmung stehenden Fragen selbst ein umfassend gebildeter Parlamentarier sich nicht zu allen einzelnen Gegenständen eine fundierte, eigene Meinung bilden könne.[81] In Wirklichkeit vollziehe sich die Meinungsbildung in den Kammern viel häufiger auf dem Wege augenblicklicher Überredung.[82] Ehrlicher und zweckmäßiger wäre es also, wenn sich jeder Abgeordnete zu Beginn der Legislaturperiode die Grundsatzfrage beantworte, „ob das Ministerium (d. h. die verantwortlichen Staatsbeamten) im Ganzen den Weg betreten haben, die Bahn verfolgen, welche das wohlverstandene Bedürfniß des Vaterlandes mit großen Zügen jedem bezeichnet“.[83] Die innere Überzeugung, ob es so sei, werde sich jeder Abgeordnete auf eine genügende Weise zu bilden im Stande sein.

Interessanterweise verlangt von Dusch nicht nur von der die Regierung stützenden Gruppe Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Auch die Opposition, die legitimerweise ein „umgekehrtes Interesse für das Wohl des Landes“[84] verfolgt, müsse den einmal eingeschlagenen Konfrontationskurs konsequent steuern und dürfe sich davon nicht durch kleinere Konzessionen der

77 Von Dusch: Gewissen (wie Anm. 75), S. 11.
78 Ebd., S. 25.
79 Ebd., S. 12.
80 Ebd., S. 13.
81 Vgl. ebd., S. 8.
82 Vgl. ebd., S. 10.
83 Ebd., S. 17.
84 Ebd., S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Regierung abbringen lassen – selbst wenn diese ihrem eigenen Parteiprogramm entsprächen. Scheine ihnen die politische Gesamtrichtung verkehrt, müssten vielmehr die Männer der Opposition, „um das Ganze zu hemmen, und eine Aenderung des Systems zu bewirken, das einzelne Gute, das ihnen geboten wird, verwerfen".[85] Innerhalb der Fraktionen könne zwar frei und kontrovers diskutiert werden, im Parlament selbst müsse „um den Preis der Einheit, der Kraft im Ganzen, des allgemeinen Wohls" die individuelle Ansicht des einzelnen Abgeordneten jedoch zugunsten der „Abstimmung nach einem durchgreifenden Systeme"[86] zurückstehen. Hier gilt mit anderen Worten strikte Parteidisziplin. Auf diese Weise könne die regierungstreue Parlamentsfraktion auch ganz andere Zugeständnisse von der Regierung erreichen, als dies beim überkommenen Dualismus von Regierung und Gesamtparlament der Fall gewesen sei.

Die Oppositionspartei ist für von Dusch alles andere als der Spaltpilz der Nation. Sie will das Gemeinwohl lediglich auf ihre Weise fördern und vertritt damit ein rechtmäßiges Interesse. Ist sie in der Minderheit, „so wird sie immer wohlthätig wirken, sie wird die stete Wächterin bilden, daß jenes Einverständnis zwischen der Majorität und Regierung nicht zu weit gehe".[87] Zweifellos beschreibt von Dusch das gewünschte Wechselspiel zwischen Regierung, Mehrheit und Opposition „fast im Sinne des modernen Parlamentarismus"[88] und zählt damit zu einem der Wegbereiter eines modernen Parteienverständnisses in Deutschland.

Schließlich widersprach kurz darauf im Staatslexikon auch Carl Theodor Welcker den früheren dualistischen Verfassungsvorstellungen seines Mitherausgebers von Rotteck, wonach das Parlament als Ganzes den Gemeinwillen des Volkes zu repräsentieren und der Regierung als geschlossene Oppositionsfront entgegenzutreten habe. Im Gegenteil hielt Welcker innerparlamentarische Gruppenbildungen für unvermeidlich, unschädlich, ja sogar heilsam und beschrieb sie wiederholt als in der „Natur der Dinge" liegend. Zum Vorbild nimmt er die politischen Verhältnisse in England und Frankreich. So heißt es im Artikel „Centrum der Deputirten-Kammern" von 1836: „Bekanntlich theilen sich gewöhnlich die Mitglieder der repräsentativen Ständeversammlungen in verschiedene Parteien, in England die Ministerial- und die Oppositionspartei genannt. Sie nehmen auch gewöhnlich in der Kammer

85 Ebd.
86 Ebd., S. 20.
87 Ebd., S. 21.
88 Wolfgang Jäger: Opposition. In: Otto Brunner u. a. (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe (wie Anm. 23). Bd. 4. Stuttgart 1978, S. 469-517, hier S. 489.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nebeneinander Platz."[89] In Frankreich habe sich die Unterteilung etwas abweichend gestaltet: „Unter der Restauration setzten sich die sogenannten Royalisten zur rechten Seite, die Mitglieder der Opposition zur linken."[90] In der Mitte zwischen beiden Extremen habe sich bald „eine mittlere, der Regel nach ministerielle Partei" gebildet, „welche nun auch die Sitze in der Mitte einnahm und das Centrum genannt wurde". Da sich in ihr Männer beider Flügel vereinigten, bestand auch die Mittelpartei selbst „aus einem rechten und einem linken Centrum".[91] Auf ähnliche Weise habe man an den Rändern mitunter weitere Spaltungen beobachten können.

Bedenklich findet Welcker diese Verhältnisse überhaupt nicht. Besonders das französische Mehrparteiensystem enthalte „eine sehr natürliche Schattirung der unvermeidlichen verschiedenen Ansichtsweisen und Richtungen solcher Deputirtenversammlungen, welche sich auch ohne Namen und besondere Sitze bilden und finden würden".[92] Die innerparlamentarischen Gruppierungen spiegeln mit anderen Worten nur den gesellschaftlichen Pluralismus außerhalb des Parlaments wider. Vor diesen politischen Tatsachen die Augen zu verschließen, helfe niemandem weiter:

> „Manche nun haben diese Parteiabtheilungen gänzlich verworfen; dieses läuft aber gegen die Natur der Dinge und ist daher vergeblich. Auch hat die Abtheilung sehr gute Seiten […] Aber wo die Dinge selbst nicht aufgehoben werden können oder sollen, da ist es eitel, ja unnöthig, störend und selbst schon, weil es die Wahrheit weniger deutlich macht, nachtheilig, ihre äußeren Zeichen zu unterdrücken."[93]

In den diskursiven Auseinandersetzungen zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition erblickt Welcker vielmehr ein Instrument zur Qualitätssicherung der Legislative. Es sei nun gerade der Hauptvorteil dieses Gegensatzes und somit auch das „Verdienst der Opposition", dass durch sie, „durch ihre Widersprüche und Angriffe und durch die Vertheidigung von der andern Seite, alle beiden Hauptrichtungen des Staatslebens und alle verschiedenen Gesichtspunkte der Maßregeln erwogen und vertreten werden, daß ihre Mängel zu Tage kommen und zuletzt das reif und gut Erwogene siege".[94] Was könnte der Qualität von Gesetzen zuträglicher sein, fragt Welcker denn auch ein Jahr später im Artikel „Fox und Pitt und ihre Politik", als die „möglichst

89 Carl Theodor Welcker: Centrum der Deputirten-Kammern, insbesondere der französischen. In: Carl von Rotteck/ Ders. (Hrsg.): Staats-Lexikon oder Encyklopädie der Staatswissenschaften in Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands. Bd. 3. Altona 1836, S. 389-392, hier S. 389.
90 Ebd.
91 Ebd., S. 390.
92 Ebd.
93 Ebd.
94 Ebd., S. 391.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

vollständige Prüfung“ und „schonungslose Beleuchtung“ durch diejenigen, die den Initiatoren der Vorlagen in Opposition gegenüberstehen?[95]

Welckers immer wieder gerühmtes politisches Ideal stellt hier die Staatsverfassung Englands dar, an deren Beispiel er Notwendigkeit und Nutzen politischer Parteien demonstriert. Am englischen Vorbild zeige sich, dass es „natürlich, unvermeidlich und heilsam“ sei, wenn sich „in einer freien ständischen Verfassung eine Regierungs- oder Ministerialpartei und eine Oppositionspartei ausbilden und gegenübertreten“.[96] Die Parteien führten erstens zur möglichst vollständigen Vertretung und Durchführung der „beiden unentbehrlichen Hauptrichtungen“ im Staatsleben, des Erhaltens und des Fortschreitens, und zweitens ebenso zur möglichst sorgfältigen Prüfung aller Staatsmaßregeln, „zur Enthüllung und Verbesserung ihrer Einseitigkeiten und Fehler“. Aus diesem doppelten Grund tritt Welcker dem traditionellen Anti-Parteien-Affekt in der Geschichte des politischen Denkens entgegen und fordert speziell die deutschen Politiker auf, gegen die Existenz einer Opposition ihren „Vernichtungskrieg“[97] einzustellen.

So sei es etwa sinnlos, Abgeordnete mit gleichen Grundüberzeugungen nicht gemeinsam in Fraktionen sitzen zu lassen, um sie daran zu hindern, „sich schon äußerlich durch Wahl der Plätze allgemein und dauernd für eine ministerielle oder oppositionelle Richtung oder Partei, für eine linke oder rechte Seite auszusprechen“.[98] Zachariä riet sogar dazu, jegliche parlamentarische Geschäftsordnung zu verwerfen, „welche einem jeden einzelnen Volksabgeordneten seinen Platz in dem Sitzungssaale durch das Loos anwiese“. Man habe auf diese Weise verhindern wollen, dass sich Parteien in der Kammer bilden. „Aber Partheien sollen sich in der Kammer bilden.“[99]

Die altliberalen Vorstellungen eines Dualismus von Regierung und Gesamtparlament bei der Gesetzgebung waren damit endgültig passé. Stattdessen hatte sich am Vorabend der 1848er Revolution der Charakter der Opposition zu innerparlamentarischen Gruppenbildungen hin verschoben, wobei die Hauptlinie des Parteienwettbewerbs nun zwischen Regierung plus Parlamentsmehrheit auf der einen und der Oppositionspartei auf der anderen Seite verlaufen sollte. Gleichzeitig wuchs in Deutschland die Zahl derer, die sich mit einer dauerhaften Oppositionsrolle allein schon nicht länger begnügen wollten. Sie forderten vielmehr die Übernahme der tatsächlichen Regierungsgewalt durch die politischen Parteien.

95 Carl Theodor Welcker: Fox und Pitt und ihre Politik; politische Parteien; Ministerialpartei und Opposition; Tories und Whigs. In: Rotteck/ Ders. (Hrsg.): Staatslexikon (wie Anm. 89). Bd. 5. Altona 1837, S. 661-688, hier S. 671.

96 Carl Theodor Welcker: Systematische Opposition. In: Rotteck/ Ders. (Hrsg.): Staatslexikon (wie Anm. 89). Bd. 15. Altona 1843, S. 321-326, hier S. 321.

97 Ebd., S. 321 f.

98 Ebd., S. 322.

99 Zachariä: Vierzig Bücher 1839 (wie Anm. 56), S. 260.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

4. Die Partei auf der Regierungsbank: Von der Bewachung der Minister zur tatsächlichen Übernahme der höchsten Staatsämter

In seiner Dissertation über die Ideenwelt Benjamin Constants und den deutschen Vormärz hat Lothar Gall die Haltung des deutschen Frühliberalismus zur Parteibildung folgendermaßen zugespitzt: „Soll die liberale Bewegung sich darauf beschränken, gleichsam eine permanente Opposition zur Regierung zu bilden, um deren Machtansprüche an den einzelnen abzuwehren? Oder soll sie mit allen Kräften versuchen, selber die Regierungsgewalt zu gewinnen, um die Maßnahmen des Staates aktiv in ihrem Sinne zu lenken?“[100]

Ganz überwiegend hätten sich die deutschen Liberalen vor 1848 – im Gegensatz zu Constant in Frankreich – für die erste Option und damit gewissermaßen für eine selbst verschuldete politische Ohnmacht entschieden. Von hier aus werde auch deutlich, so Gall, „warum Constants Schriften ihre politische Aktualität bis heute behalten haben, während die der deutschen Liberalen im Vormärz bis auf ganz wenige Ausnahmen nur noch ein historisches Interesse besitzen: die ganze Problematik des modernen Verfassungsstaates [...] ist von den deutschen Liberalen noch gar nicht erfaßt worden“.[101]

Zwar ist diesem grundlegenden Problemaufriss nach wie vor zuzustimmen, Galls Vorwurf einer geistigen Rückständigkeit des deutschen Frühliberalismus in Bezug auf den „modernen Verfassungsstaat“ – gemeint ist wohl die repräsentative Demokratie – kann man dagegen nur bedingt teilen. So lässt sich namentlich im Rahmen der hier zur Diskussion stehenden liberalen Parteientheorie vor 1848 eine Vielzahl von staatstheoretischen Stellungnahmen nachweisen, in denen das Grundprinzip einer parlamentarischen Regierungsweise, und damit die grundsätzliche Abhängigkeit der Regierung von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen im Parlament, klar herausgearbeitet wird. Folgerichtig werden in diesem Zusammenhang zugleich Forderungen laut, den Aktionsradius der Parteien nicht länger rein auf die gesellschaftliche Sphäre zu beschränken oder sie auf der Ebene der Gesetzgebung unter der Aufsicht eines schiedsrichterlichen Monarchen machtpolitisch versauern zu lassen. Vielmehr zielen die fortschrittlichsten Vertreter (nicht nur) der liberalen Parteientheorie im Vormärz auf die Übernahme der tatsächlichen Regierungsgewalt durch die politischen Parteien und damit auf die Überwindung jener Schwelle, die die Grenze zur tatsächlichen organisatorisch-bürokratischen Steuerung des Staates markiert. Jenseits dieser Linie beginnt der

100 Lothar Gall: Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz. Wiesbaden 1963, S. 292.
101 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Maschinenraum der Macht. Dies ist gleichzeitig der innere und letzte Zirkel unserer Argumentation.

Durch Art, Zeitpunkt und Umfang seines Votums für eine parteienstaatliche Repräsentativverfassung nimmt der hier bereits mehrfach zitierte Karl Salomo Zachariä innerhalb der vormärzlichen Parteientheorie eine Sonderrolle ein. Nicht nur bekennt er sich seit den frühen 1820er Jahren ausdrücklich zur Existenz von politischen Parteien. Vielmehr scheint bei ihm bereits das Konzept einer Parteiregierung durch, wenn er 1839 in seinem Hauptwerk, den „Vierzig Büchern vom Staate", fordert, die wichtigsten Regierungspositionen von den Mehrheitsverhältnissen in der zweiten Kammer abhängig zu machen. Ebenso wenig wie nun aber das Parlament der Regierung als geschlossene Oppositionsfront zur Artikulation des Gesamtwillens entgegentreten soll[102], dürfe die Regierung „über den Partheien stehn oder in dem Kampfe zwischen ihnen neutral bleiben", sondern „zu Folge des Wesens der konstitutionellen Monarchie, hat sich die Regierung entweder an die eine oder an die andere Parthei anzuschließen, und zwar an diejenige, welche in der II. Kammer die Mehrheit der Stimmen hat".[103]

Verfassungstheoretisch gebe es im Verhältnis von Regierung und Parlament immer nur diese zwei Optionen: „Entweder muß die Zusammensetzung der II. Kammer das Werk des Ministeriums, oder es muß die Zusammensetzung des Ministeriums das Werk der II. Kammer seyn."[104] Jedoch lasse der erste Ausweg die konstitutionelle Monarchie nur mehr dem Namen als der Sache nach bestehen. Lediglich die zweite Variante, also die Praxis parlamentarischer Ministerbestellung, entspreche dem Geist der konstitutionellen Monarchie.

Vor allem der von Zachariä formulierte und später von Robert von Mohl weiter ausgeführte Gedanke der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit fiel nicht nur in der vormärzlichen Staatsphilosophie, sondern auch in der konstitutionellen Praxis des süddeutschen Frühparlamentarismus, und zwar bis in die höchsten Regierungskreise hinein, auf fruchtbaren Boden. So schrieb der württembergische Innenminister Johannes Schlayer im Mai 1833 in einem Memorandum an seinen König: „Es liegt in dem Wesen der Repräsentativ-Verfassung, daß die Regierung auf die Majorität der Stände als auf ihre Grundlage sich stützen müsse. Es ist daher Aufgabe des Ministeriums, sich diese Majorität zu erringen." An anderer Stelle heißt es für einen monarchischen Minister mindestens ebenso kühn wie provokant weiter: „[…] ein Ministerium, das beharrlich dieses Vertrauen nicht hätte, würde auch in

102 Vgl. Zachariä: Vierzig Bücher 1839 (wie Anm. 56), S. 260.
103 Ebd., S. 231 f.
104 Ebd., S. 232.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Württemberg nicht bestehen können.“[105] Für Schlayer war also die Politik in der konstitutionellen Monarchie ohne Rückendeckung einer eigenen Parlamentsmehrheit gar nicht mehr denkbar.

Auch die liberale Publizistik in Württemberg befasste sich zu dieser Zeit bereits intensiv mit dem Zusammenhang von parlamentarischer Ministerverantwortung und politischer Parteibildung. Entsprechend sachkundig äußerte sich Friedrich Seybold in der „Donau- und Neckarzeitung“ vom 6. September 1831:

> „Ohne Mehrheit der Stimmen in der Kammer kann ein constitutionelles Ministerium nicht regieren; es wird sich also bemühen, sie zu gewinnen. Verliert es sie, so wird das Staatsoberhaupt entweder die Kammer auflösen, und durch eine neue Wahl an die öffentliche Meinung appelliren, oder ein neues Ministerium berufen. In diesem letzteren Falle tritt natürlich die Opposition, als Siegerin, an die Stelle des besiegten Ministeriums […] Dann würden die Führer derselben die Ministerien und ihre politischen Freunde die höheren Staatsstellen einnehmen.“[106]

Neben Zachariäs bahnbrechender Forderung nach einer Parteiregierung stammt eine der zukunftsweisendsten Stellungnahmen bezüglich des normativen Standorts politischer Parteien in der Zeit des Vormärz von Robert von Mohl. Sein 1846 erschienener Aufsatz „Ueber die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland“ markiert in seiner analytischen und sprachlichen Klarheit sowie in seinem unmissverständlichen Bekenntnis zum Parteienwettbewerb einen Meilenstein zum besseren Verständnis des Repräsentativsystems in Deutschland.[107]

Die verbreitete Verkennung des wahren Wesens der parlamentarischen Regierung und damit auch der Rolle der Parteien in Deutschland war nach von Mohls Einschätzung die Folge einer dramatischen Fehlinterpretation der politischen Einrichtungen Englands, dem Mutterland des Repräsentativsystems, für welches tatsächlich kein wie auch immer gearteter Dualismus, sondern drei ganz andere Grundzüge charakteristisch seien. Erstens gelte hier:

> „der Heischesatz, die Regierung müsse lediglich der Ausdruck der im Parliamente herrschenden Mehrzahl seyn […] Das Ministerium ist nur ein gemeinschaftlicher Ausschuss aus den beiden Häusern, zusammengesetzt aus den hervorragendsten und einflussreichsten Mitgliedern der Majorität; niemals aber eine dem

105 Johannes Schlayer zit. n. Hartwig Brandt: Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870. Anatomie eines deutschen Landtags. Düsseldorf 1987, S. 565.

106 Friedrich Seybold zit. n. ebd., S. 567. Auf der Ebene der Zeitungspublizistik gibt es noch viel mehr Äußerungen zum Parteiwesen, vgl. hierzu nochmals Grothe: Verfassungsgebung (wie Anm. 70), S. 399 f., 420.

107 Vgl. Erich Angermann: Robert von Mohl 1799–1875. Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten. Neuwied 1962, S. 388 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

> Parliamente gegenüberstehende, vielleicht sogar feindliche Gewalt, entsprossen aus dem Einzelwillen und den persönlichen Ansichten des Fürsten".[108]

Mit dem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Parlament wechsle stets auch das Ministerium. Auf diese Weise stünden die entscheidenden Staatsgewalten immer im Einklang miteinander. In dieser „ausgesprochene[n] Parteiherrschaft"[109] sei der Einfluss des Fürsten viel geringer als etwa in Deutschland, zumal letzterer „sogar oft lange Zeit von Ministern umgeben sein kann, welche seiner eigenen politischen Meinung nicht angehören, ihm vielleicht auch menschlich nicht angenehm und bequem sind".[110]

Ein zweiter bezeichnender Zug des englischen Regierungssystems bestehe in der aktiven, politisch mitgestaltenden Rolle der volksvertretenden Versammlung. Diese habe nämlich, anders als etwa in Deutschland, „keineswegs blos die negative Rolle einer Vertheidigung verletzter und bedrohter Volksrechte", sondern besorge vielmehr selbst einen bedeutenden Teil der Staatsverwaltung „unmittelbar und positiv".[111] Diese Ausdehnung der parlamentarischen Zuständigkeit sei ein weiterer wichtiger Grund dafür, dass der andernorts störende Zwiespalt zwischen Regierung und Kammern in England unbekannt sei. So besorge das Parlament vieles von dem, was es, wenn es von der Regierung gekommen wäre, vielleicht getadelt oder bekämpft hätte, einfach selbst.[112]

Drittens verweist von Mohl auf die große sozialstrukturelle Homogenität der politischen Klasse, die für das „Bild des grossartigen repräsentativen Staatslebens Englands"[113] ebenfalls maßgeblich sei: „Wir sehen am Staatsruder eine hochgestellte, welterfahrene und stolze Aristokratie, welche unter sich in zwei Partheien zerfällt mit verschiedenen Ansichten und Ueberlieferungen hinsichtlich des Maasses einzelner öffentlicher Freiheiten und gewisser Regierungsgrundsätze, die aber in allen Hauptsachen des staatlichen Lebens übereinstimmt."[114] Auf diese Weise könne die Leitung der staatlichen Angelegenheiten „augenblicklich und ohne alle Stösse und Unordnungen" von den bisherigen Inhabern auf die schon zum Voraus anerkannten Führer" übergehen, sobald die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sich ändern: „Wir sehen unter diesen Partheien heftiges Ringen um die Leitung, allein niemals ein Ankämpfen gegen die Staatsgewalt als solche."[115] Durch die Klugheit

108 Robert von Mohl: Ueber die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland. In: Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 3 (1846), S. 451-495, hier S. 453.
109 Ebd., S. 455.
110 Ebd., S. 453.
111 Ebd.
112 Vgl. ebd., S. 454.
113 Ebd., S. 455.
114 Ebd.
115 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

seiner politischen Institutionen erzeuge der Parteienstaat England „sittlich sowohl als sachlich riesenhafte Erfolge“, die von anderen Nationen „mit Bewunderung und Neid angestaunt“[116] würden.

Folglich fordert von Mohl ganz im Sinne seiner theoretischen Erörterungen im zweiten Teil des Aufsatzes eine repräsentativstaatliche Verfassungsreform für Deutschland, die den bisherigen fruchtlosen Dualismus zwischen Regierung (Fürst) und Kammern (Volk) endgültig auflösen solle. Des Rätsels Lösung erblickt von Mohl aber anders als viele seiner liberalen Zeit- und Gesinnungsgenossen nicht in der Konstruktion eines mechanischen Gleichgewichtssystems zwischen beiden Kräften, sondern er löst die schwelende Machtfrage zur Seite der Volkssouveränität hin auf. Den institutionellen Kernpunkt seiner Reform bildet dabei, ähnlich wie zuvor schon bei Zachariä, die Konstituierung der Ministerien aus den Kammermehrheiten. Nicht mehr die Regierungen und Kammern als solche stünden sich dann noch feindlich gegenüber, „sondern der Kampf wäre nur zwischen der in den Kammern herrschenden und durch den Besitz der höchsten Staatsämter noch mächtig gekräftigten Parthei, und zwischen den in der Minderzahl befindlichen Richtungen“.[117] Die Minderheit wiederum würde zwar aus der Opposition heraus ihre Gegenpartei attackieren, „nicht aber das Prinzip der Regierung, welche ja ihnen ebenfalls zu Theil werden kann“.[118] Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch der Kommentar Welckers im Staatslexikon: „Wir Deutschen aber, wir werden auch noch zu der englischen Einsicht gelangen und bald.“[119]

Dass von Mohl in zahlreichen seiner vormärzlichen Publikationen gleichzeitig als Kritiker des parlamentarischen Betriebes in Deutschland in Erscheinung trat – da ist etwa von „Bierhaus-Pöbel quoad Opposition“ die Rede, oder es heißt: „Die zweite Kammer ist ein wahrer Eselsstall“[120] –, ist ein nur scheinbarer Widerspruch. Der Autor wollte mit solchen wenig schmeichelhaften Titulierungen sicherlich mehr bezwecken, als einzelne Abgeordnete zu beleidigen. Für ihn lag der Fehler der ständischen Volksvertretung im vormärzlichen Deutschland schlichtweg im System. Gefangen in einer ohnmächtigen Daueropposition gegen die unabhängigen Regierungen und damit ohne eigene Möglichkeit der aktiven Politikgestaltung, sah von Mohl die Abgeordneten in den Kammern auf die wenig erbauliche Alternative beschränkt, entweder große Reden über hehre Grundsätze zu schwingen, die natürlich folgenlos bleiben mussten, oder durch kleinkarierte Mäkeleien,

116 Ebd., S. 456.
117 Ebd., S. 479.
118 Ebd.
119 Carl Theodor Welcker: Englands Staatsverfassung. Nachtrag. In: Rotteck/ Ders. (Hrsg.): Staatslexikon (wie Anm. 27). Bd. 4. Altona 1846, S. 412-420, hier S. 415.
120 Robert von Mohl zit n. Angermann (wie Anm. 107), S. 412 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

durch das „Meistern an Kleinigkeiten das Regieren zur peinlichen Schwürigkeit“[121] zu machen. Den Ausweg aus dieser verfassungspolitischen Zwickmühle hatten von Mohl und andere liberale Vordenker der Zeit längst klar erkannt. Er bestand in der gewünschten Übernahme der höchsten Ämter im Staat durch die politischen Parteien.

Die vormärzliche Parteientheorie als Archiv und Arsenal der Parteienforschung im 21. Jahrhundert

Einen generellen Anti-Parteien-Affekt hat es im politischen Denken des deutschen Vormärz nicht gegeben. Damit ist nicht gesagt, dass es keine Parteienkritik gab. Indes überwiegen hierzulande bereits lange vor der 1848er Revolution positive und offen parteienbefürwortende Stellungnahmen die durchaus vorhandenen skeptischen Stimmen. Im Besonderen kann auch von der viel zitierten Parteienfeindschaft des vormärzlichen Liberalismus heute keine Rede mehr sein. Dies belegen – im Sinne eines „Vetorechts der Quellen“[122] – die vielen liberalen Stimmen pro Parteien und Parteienwettbewerb, die im Rahmen des vorliegenden Beitrags präsentiert wurden. Parteien wurden im Vormärz nicht länger mit den gemeinwohlschädlichen Faktionen gleichgesetzt. Das vormärzliche politische Denken bemühte sich vielmehr, den potenziellen Nutzen ihres Ringens für Staat und Gesellschaft herauszustellen, und wies ihnen bestimmte parlamentarische oder sogar schon exekutive Funktionen zu – innerhalb der bestehenden oder einer erst noch zu erkämpfenden Verfassungsordnung. Der vermeintlich eherne Anti-Parteien-Affekt hierzulande ist eine düstere Legende der deutschen Parteienforschung.

Neben diesem verbreiteten Vorurteil dürfte einer breiteren und freundlicheren Rezeption der vormärzlichen Parteientheorie bislang hauptsächlich der Einwand entgegen gestanden haben, die Parteien um 1848 ließen sich überhaupt nicht mit jenen des modernen Verfassungsstaates vergleichen. Schließlich handle es sich bei Ersteren ja zumeist noch um Gesinnungsgemeinschaften, während wir doch heute unter Parteien festgefügte Organisationen verstehen, die sich an Wahlen beteiligen. Der zu erwartende Erkenntnisgewinn eines solchen Vergleichs von Äpfeln und Birnen wäre in der Tat überschaubar. Allerdings – so lautet eine weitere Kernthese des Beitrags – kam der vormärzliche Parteibegriff unserem heutigen Parteienverständnis

121 Von Mohl: Ueber die verschiedene Auffassung (wie Anm. 108), S. 467.

122 Vgl. Reinhart Koselleck: Standortbindung und Zeitlichkeit. Ein Beitrag zur historiographischen Erschließung der geschichtlichen Welt. In: Ders./ Wolfgang J. Mommsen/ Jörn Rüsen (Hrsg.): Objektivität und Parteilichkeit. München 1977, S. 17-46, hier S. 45 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

bereits sehr viel näher als bislang vermutet. Tatsächlich stellt die Einsicht in den Organisationscharakter politischer Parteien und die damit verbundene wissenschaftliche Erörterung organisationssoziologischer Fragen – beinahe 100 Jahre vor dem Grundgesetz – bereits ein zentrales Element der vormärzlichen Parteiendiskussion dar.

Dabei ähneln die Probleme, die sich zeitgenössischen Beobachtern beim ersten Auftauchen politischer Parteien stellten, auf faszinierende Weise jenen, die auch die moderne Parteienforschung beschäftigen. Die damals gefundenen Antworten mögen im Sinne der Vorwegnahme bestimmter Ideen und Begriffe für den einen oder anderen Aha-Effekt sorgen. Darüber hinaus sollte es in der künftigen Debatte jedoch noch stärker darum gehen, diese vielfältigen historischen Anregungspotenziale sichtbar und somit anschlussfähig für aktuelle Fragestellungen der Parteienforschung zu machen und somit das argumentative Arsenal in der gegenwärtigen Debatte um den Parteienstaat mit Rückgriff auf das ideengeschichtliche Archiv gewinnbringend zu erweitern.

Von Autor zu Autor, von Quelle zu Quelle wird dabei immer klarer, wie prägend speziell der englische Parlamentarismus für die deutsche Parteientheorie war und ist. Dieser Umstand sollte uns allein schon deshalb hellhörig machen, weil in der Tat „alle deutschen Diskussionen über England im Vormärz, verkappte Diskurse über Deutschland sind“.[123] Einige dieser Ideen würden sich bei näherer Betrachtung wahrscheinlich als Import und Re-Import von Gedankengut erweisen. Parteientheorien können in diesem Sinne nicht zuletzt als Strang eines offenkundig transnational geführten Diskurses über die Zukunft von Staat und Gesellschaft gelesen werden.[124]

123 Christoph Jamme: Einleitung. In: Ders./ Elisabeth Weisser-Lohmann (Hrsg.): Politik und Geschichte. Zu den Intentionen von G. W. F. Hegels Reformbill-Schrift. Bonn 1995, S. 7-14, hier S. 9.

124 Speziell die Frage, welche Einflüsse von England auf die deutsche Parteientheorie im 19. Jahrhundert ausgehen, ist Gegenstand eines neuen, von der DFG geförderten Forschungsprojekts, das unter der Leitung des Verfassers im Frühjahr 2017 an der Goethe-Universität Frankfurt am Main gestartet ist. Eine ausführliche Beschreibung des Vorhabens findet sich im Internet unter: www.fb03.uni-frankfurt.de/politikwissenschaft/erbentraut.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Christina Reimann

Die Bildungsdebatten im Wandel der bürgerlich-liberalen Verfassung in Belgien und England des späten 19. Jahrhunderts[1]

Die belgische Verfassung von 1831, so schrieb der englische Verfassungsrechtler Albert V. Dicey 1885 in seiner *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, „*makes an admirable summary of the leading maxims of English constitutionalism*".[2] Auch belgische Verfassungsrechtler des 19. Jahrhunderts wiesen in ihren Schriften darauf hin, dass sich der belgische Nationalkongress, also die verfassungsgebende Versammlung von 1830–31, hinsichtlich der Prinzipien der neuen Grundordnung maßgeblich an der englischen Verfassung orientiert hatte.[3] Beide Verfassungen – wenngleich die englische nicht kodifiziert war, kann sie doch eindeutig als „Verfassung" bezeichnet werden[4] – garantierten nicht nur eine effektive Beschränkung der Regierenden, sondern insbesondere auch die individuellen Freiheitsrechte, die die belgischen Verfassungsgeber in Form eines Grundrechtekatalogs in das Verfassungsdokument aufgenommen hatten. Zwar ähnelten sich die Konstitutionen auch darin, dass eine der je zwei Parlamentskammern, in Belgien war dies der Senat, den Adel und die Großgrundbesitzer repräsentierte.[5]

1 Dieser Aufsatz beinhaltet einige zentrale Aspekte meiner Dissertation Christina Reimann: Schule für Verfassungsbürger? Die Bildungsligen und der Verfassungswandel im späten 19. Jahrhundert in Belgien, England und Frankreich. Münster/New York 2016.

2 Albert V. Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1st ed. 1885., zitiert nach John W. F. Allison (Hrsg.): The Oxford Edition of Dicey. Oxford 2013, S. 234. Dieser Satz Dicey's ist häufig zitiert worden: André Alen/Bernard Tilleman: Introduction. In: André Alen (Hrsg.): Treatise on Belgian Constitutional Law. Deventer 1992, S. 1-21, hier S. 6; Emilio Santoro: The Rule of Law and the „Liberties of the English". In: Pietro Costa/Danilo Zolo (Hrsg.): The Rule of Law. Dordrecht 2007, S. 153-200, hier S. 167.

3 E. Descamps: La Constitution Belge comparée aux sources modernes et aux anciennes Constitutions nationales. Louvain 1887, S. 9; ders.: La Mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution Belge. Louvain 1892, S. 10.

4 Siehe anstelle von vielen Hans-Christof Schröder: Vom Nutzen und Nachteil der ungeschriebenen Verfassung. In: Hans Vorländer (Hrsg.): Integration durch Verfassung. Wiesbaden 2002, S. 137–203, sowie Eric Barendt: An Introduction to Constitutional Law. Oxford 1998, S. 26f.; Giovanni Sartori: Constitutionalism: A Preliminary Discussion. In: The American Political Science Review 56 (1962), S. 853-864, hier S. 854 f.

5 Michael Erbe: Belgien, Niederlande, Luxemburg. Stuttgart 1993, S. 213-214; Stefaan Marteel: Der verlorene Geist von 1831. Konstitutionalismus und Politik in Belgien im 19. Jahrhundert. In: Detlef Lehnert (Hrsg.): Konstitutionalismus in Europa. Entwicklung und Interpretation. Köln 2014, S. 311-327, hier S. 316 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Doch bestand die wohl wichtigste Gemeinsamkeit der Verfassungen in eben jenem liberalen Fundament: dem verfassungsrechtlichen Schutz vor Übergriffen der Staatsgewalt und der Garantie von Grund- und Freiheitsrechten. Die Forderung insbesondere nach Presse-, Vereinigungs-, Unterrichts- und Religionsfreiheit hatte die belgischen Katholiken und Liberalen in ihrer Ablehnung der niederländischen Herrschaft vereint, und die belgische Verfassung galt in der Folge vielen als eine der liberalsten ihrer Zeit.[6]

Die belgische und englische Verfassung des 19. Jahrhunderts lassen sich insofern als bürgerlich-liberal bezeichnen, als sie einem relativ kleinen Teil der männlichen Bevölkerung staatsbürgerliche Teilhabe gewährten, die allermeisten Menschen jedoch aus der Verfassungsgemeinschaft ausschlossen.[7] Nicht nur blieben Frauen und nicht-adlige sowie nicht-besitzende Schichten von den Wahlen ausgeschlossen, auch die Ausübung von Freiheitsrechten wie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit war, nicht zuletzt durch die Verzahnung von Verfassungs- und Zivilrecht, mit sozialen und geschlechtsspezifischen Barrieren versehen.[8]

Dieses Verfassungsmodell geriet im letzten Drittel des Jahrhunderts und im Zuge sozioökonomischer und kultureller Veränderungen zunehmend unter Legitimationsdruck.[9] Angesichts der mit der Industriellen Revolution verbundenen gravierenden gesellschaftlichen Umbrüche und insbesondere des Aufkommens der Arbeiter- und Frauenbewegung entwickelte sich innerhalb der politischen und sozialen Eliten die Befürchtung, dass man es mit dem Aufkommen einer „Massengesellschaft“ zu tun habe,[10] für die die Verfassungen – und die Bildungssysteme – nicht ausgelegt waren. Die in England 1867 und in Belgien schließlich 1893 erfolgenden Wahlrechtserweite-

6 Marteel: Der verlorene Geist von 1831 (wie Anm. 5), S. 327.

7 Vgl. Michael Stolleis: Verfassungsideale der Bürgerlichen Revolution. In: ders. (Hrsg.): Konstitution und Intervention. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert. Frankfurt a. M. 2001, S. 17–32.

8 Helga Schnabel-Schüle: Zugehörigkeit im Verfassungsstaat. In: Lutz Raphael (Hrsg.): Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike. Frankfurt a. M. 2008, S. 293-309, hier S. 308; James Vernon: Politics and the People. A Study in English Political Culture. Cambridge 1993, S. 141 f.

9 Dazu grundlegend, jedoch hauptsächlich zum deutschen Fall Theodor Schieder: Die Krise des bürgerlichen Liberalismus. Ein Beitrag zum Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung. In: ders. (Hrsg.): Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. München 1970, S. 58–88. Zum belgischen Fall: Marteel: Der verlorene Geist von 1831 (wie Anm. 5); zum englischen Fall: Michael Foley: The Politics of the British Constitution. Manchester 1999, S. 21–29; Schröder: Vom Nutzen und Nachteil (wie Anm. 4).

10 Vgl. Martin Kirsch et al. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat vor den Herausforderungen der Massengesellschaft. Konstitutionalismus um 1900 im europäischen Vergleich. Berlin 2002; Markus Llanque, Massendemokratie zwischen Kaiserreich und westlicher Demokratie. In: Christoph Gusy (Hrsg.): Demokratisches Denken in der Weimarer Republik. Baden-Baden 2000, S. 38–70.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rungen trugen erheblich zu diesem Eindruck bei. Die Debatten um eine Reform der Grundschulbildung, die seit Mitte der 1860er Jahre sowohl in Belgien als auch in England[11] mit erheblicher Schärfe geführt wurden, waren, so möchte dieser Beitrag zeigen, zugleich Symptom und Beschleuniger des nun einsetzenden Verfassungswandels.

Während sich die historische Forschung bezüglich des Befundes eines Verfassungswandels im späten 19. Jahrhundert weitgehend einig ist,[12] weiß sie kaum etwas von den Veränderungen und Beharrlichkeiten im gesellschaftlichen Umgang mit dem Ordnungsprinzip der liberalen Verfassung in dieser Phase des Umbruchs. Wie sich die bürgerlich-liberale Verfassung als soziokulturelle Institution[13] im späten 19. Jahrhundert wandelte, ist empirisch, mit Hinblick auf gesellschaftliche Praktiken, die diesen Wandel beförderten oder bremsten, bislang nicht erforscht. Auch ist die Forschungsperspektive einer kulturalistischen Verfassungsgeschichte noch immer kaum verbreitet.[14]

Dieser Aufsatz möchte einen Beitrag zu diesem Forschungsfeld leisten und die erwähnte Forschungslücke ansatzweise schließen, indem er den Wandel der bürgerlich-liberalen Verfassungen in Belgien und England aus verfassungskultureller Perspektive untersucht. Er analysiert Ausschnitte der Bildungsdebatten, indem er auf die Praktiken fokussiert, mit denen die Bildungsreformer Verfassungsbezüge herstellten, die Verfassung interpretierten, sich dieses Ordnungsmodell auf unterschiedliche Weise aneigneten und damit sowohl zu dessen Bedeutungsänderung als auch zur Verfestigung beste-

11 Schottland besaß – und besitzt weiterhin – ein eigenes Bildungssystem, so dass die Debatte nur England und in deutlich geringerem Maße Wales betraf.

12 Für eine zeitgenössische rechtswissenschaftliche Diagnose des Verfassungswandels in Europa und den Vereinigten Staaten siehe Georg Jellinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung. [1906] ND Goldbach 1996.

13 Zu diesem Verfassungsbegriff vgl. Susanne Baer: Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. Baden Baden 2011, S. 28–30, sowie den programmatischen Aufsatz Mark Suchman/Lauren B. Edelman: Legal Rational Myths. The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. In: Law and Social Inquiry 21 (1996) 3, S. 903–941.

14 Der Ansatz einer Verfassungsgeschichte als Kulturgeschichte findet sich insbesondere bei Barbara Stollberg-Rilinger: Verfassungsgeschichte als Kulturgeschichte. In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Germanistische Abteilung 127 (2010), S. 1–32; Peter Brandt et al. (Hrsg.): Symbolische Macht und inszenierte Staatlichkeit. „Verfassungskultur" als Element der Verfassungsgeschichte. Bonn 2005; Reinhard Blänkner: Verfassung als symbolische Ordnung. Zur politischen Kultur des Konstitutionalismus in Deutschland. In: Etienne François et al, (Hrsg.): Marianne-Germania. Deutsch-französischer Kulturkampf im europäischen Kontext 1789–1914, Leipzig 1998, S. 157–182. Siehe auch Ewald Grothe: Neue Wege der Verfassungsgeschichte in Deutschland. Probleme und Perspektiven aus der Sicht des Historikers. In: Helmut Neuhaus (Hrsg.): Verfassungsgeschichte in Europa. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 27. bis 29. März 2006, Berlin 2010, S. 123–144.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hender Ausschlussmechanismen beitrugen.[15] Bei den untersuchten Akteuren handelt es sich um die sogenannten Bildungsligen (*Ligue belge de l'enseignement*, *National Education League*), also um Vereinigungen, die als Teil des bzw. dem politisch liberalen Lager nahe stehend, die Bildungsreformdebatten in ihrem jeweiligen Land entscheidend prägten. Darüber hinaus standen die belgische und englische Bildungsliga miteinander in Kontakt, was es umso mehr erforderlich macht, die Bildungsdebatten – eine dem Anschein nach rein nationale Angelegenheit – aus transnationaler Perspektive zu betrachten.

In der juristischen Lesart benennt „Verfassungswandel" zumeist die „Änderung des ursprünglichen Sinns einer Verfassungsnorm oder Teilen der Verfassung ohne Änderung des Verfassungstextes".[16] In der historischen Forschung hingegen wird unter Verfassungswandel oftmals der Erlass einer (neuen) Verfassung[17] oder die (rasche) Abfolge von „konstitutionellen Umbrüchen"[18] verstanden. Während er mancherorts als Synonym für Verfassungsreform gesehen wird,[19] betrachten einige Autoren und Autorinnen Verfassungswandel als einen politisch-gesellschaftlichen Prozess.[20] An diesen breiten Begriff von Verfassungswandel möchte dieser Beitrag anknüpfen, indem er darunter sowohl die informellen Verfassungsänderungen, wie die voranschreitende Parlamentarisierung, als auch die formellen Reformen, insbesondere die schrittweise Ausweitung des Wahlrechts, sowie die damit einhergehenden Veränderungen im Verfassungsleben fasst. Zudem werden der Veränderungs- und Legitimationsdruck, die auf den Verfassungen lasteten, als Elemente des Verfassungswandels angesehen. Vehemente Forderungen

15 Die belgische Historikerin Gita Deneckere hat ihre Darstellung der belgischen *Belle Epoque* entlang der emanzipatorischen und beharrenden Kräfte strukturiert: Les Turbulances de la Belle Epoque 1878–1905: In: Michel Dumoulin et al. (Hrsg.): Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 1: 1830–1905. Brüssel 2005, S. 1–223.

16 Andreas Voßkuhle: Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel? In: Rainer Wahl (Hrsg.): Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, Berlin 2008, S. 203-210, hier S. 203; siehe auch Walter Pauly: Verfassungswandel. Vorwort. In: Jellinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung (wie Anm. 12), S. VII.

17 Martin Kirsch: Verfassungswandel um 1848. Aspekte der Rezeption und des Vergleichs zwischen den europäischen Staaten. In: Martin Kirsch/Pierangelo Schiera (Hrsg.): Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich. Berlin 2001, S. 31–62.

18 Jörn Leonhard: Die Grammatik der Gesellschaft. Perspektiven der Verfassungsgeschichte Frankreichs und Großbritanniens seit dem 19. Jahrhundert. In: Neuhaus (Hrsg.): Verfassungsgeschichte in Europa (wie Anm. 14), S. 49-70, hier S. 50.

19 Hans-Christof Kraus: Militärreform oder Verfassungswandel? Kronprinz Friedrich von Preußen und die „deutschen Whigs" in der Krise von 1862/63. In: Heinz Reif (Hrsg.): Adel und Bürgertum in Deutschland. Entwicklungslinien und Wendepunkte im 19. Jahrhundert. Berlin 2000, S. 207-232, hier S. 227 f.

20 Siehe insbesondere die Beiträge unter II. In Kirsch/Schiera (Hrsg.): Verfassungswandel um 1848 (wie Anm. 17) sowie Wolfgang Neugebauer: Verfassungswandel und Verfassungsdiskussion in Preußen um 1800. In: Alois Schmid (Hrsg.): Die bayerische Konstitution von 1808. Entstehung – Zielsetzung – Europäisches Umfeld. München 2008, S. 147–178.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nach (weiteren) Verfassungsänderungen wurden in erster Linie von der Frauen- und Arbeiterbewegung erhoben, aber auch von ebenfalls zum Teil gut organisierten (konfessionellen oder sprachlich-ethnischen) Minderheiten.[21] Verfassungswandel wurde auch durch politische Entscheidungen und die sie begleitenden öffentlichen Debatten bewirkt, so etwa durch den Entschluss, dem Staat neue Aufgaben u.a. in der Daseinsfürsorge zuzusprechen. So verzeichneten die Ordnungsprinzipien Staat und Nation gegenüber der Verfassung einen massiven Bedeutungszuwachs,[22] wodurch diese ebenfalls unter Legitimationszwang geriet. Dies zeichnete sich auch in den Bildungsdebatten ab.

I. Die Bildungsdebatten als Verfassungsdebatten in Belgien und England

In Belgien und England wurde seit Mitte der 1860er Jahre in unterschiedlichen gesellschaftlichen Foren eine Auseinandersetzung darüber geführt, wie eine in Anbetracht der verfassungsrechtlichen und wirtschaftlich-sozialen Veränderungen notwendige Reform der Grundschulbildung erfolgen sollte. Parlamente, Regierungen, Kirchen, Vereine und verschiedene Interessengruppen sowie die Wissenschaft debattierten darüber, welche Rolle der Zentralstaat – traditionell waren in beiden Ländern die Kommunen für die öffentliche Bildung verantwortlich – in der Grundschulbildung übernehmen sollte. Inwiefern sollte die viel zitierte „Grundausbildung der zukünftigen Staatsbürger" eine staatliche, wenn nicht gar rein staatliche Aufgabe sein? Diese Frage war insofern brisant, als in beiden Ländern die Grundschulbildung in erster Linie von den großen Kirchen, der anglikanischen und der katholischen, bereitgestellt wurde. Konservative und liberale Parteien verhandelten darüber, welche Veränderungen sich aus einer staatlichen Aufgabenübernahme für das verfassungsrechtlich verankerte Verhältnis zwischen Staat und Kirche ergeben würden und welchen Platz religiöse Bildung in staatlich finanziertem Unterricht haben sollte. Die Bildungsreformer befassten sich auch mit der Frage, inwiefern eine gesetzlich verankerte Unterrichtspflicht mit den Grundsätzen der liberalen, auf die individuelle Freiheit des Bürgers ausgerichteten Verfassung vereinbar war, und inwiefern eine neue Gewichtung der verfassungsrechtlichen Prinzipien zu erfolgen hatte.

21 Zur flämischen Bewegung im 19. Jahrhundert siehe Bruno De Wever: Die Flämische Bewegung. Geschichte und Geschichtsschreibung. In: Johannes Koll (Hrsg.): Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick. Münster/New York 2005, S. 73–108.

22 Vgl. Reinhard Blänkner: Die Idee der Verfassung in der politischen Kultur des 19. Jahrhunderts in Deutschland. In: Herfried Münkler (Hrsg.): Bürgerreligion und Bürgertugend. Debatten über die vorpolitischen Grundlagen politischer Ordnung. Baden-Baden 1996, S. 309-341.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Den liberalen Reformern ging es auch um eine bessere Ausbildung von Frauen und Mädchen – eine der zentralen Forderungen der Frauenbewegungen. Doch sollten Frauen, beispielsweise nach Ansicht der belgischen Bildungsliga, lediglich zur Haushaltsführung und Kindererziehung befähigt werden und keineswegs zur Teilnahme am Verfassungsleben. Unter anderem deshalb waren die Bildungsdebatten auch Verfassungsdebatten. Sie aus verfassungskultureller Perspektive zu analysieren, ermöglicht einen Einblick in den Verfassungswandel als soziokulturellen Prozess.[23]

Verfassungskultur entsteht in der hier vorgeschlagenen Lesart zum einen durch die Verfassungspraxis der Verfassungsorgane, zum anderen aber auch durch kommunikative und diskursive Praktiken sozialer Akteure. Mit diesem Ansatz wird die Verfassung aus ihrem engen Verhältnis zum Staat herausgelöst und im Wechselverhältnis mit gesellschaftlichem Tun analysiert. Denn bei gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen, insbesondere wenn sie einen inhaltlichen Bezug zur Verfassung aufweisen, positionieren sich die agierenden und argumentierenden Akteure immer auch gegenüber bzw. innerhalb der Verfassung. Verfassungskultur beruht dann auf jenen Praktiken und Argumentationsformen, durch die sich Akteure die Verfassung auf Grundlage einer spezifischen Wahrnehmung aneignen und diese dadurch mit Leben füllen. „Kultur" wird in dieser Definition zum einen verstanden als die sich stets erneuernden Kommunikations- und Interaktionsformen innerhalb von Gesellschaften.[24] Zum anderen wird das Kulturelle mit dem Sozialen verbunden und davon ausgegangen, dass soziale Praktiken Kultur hervorbringen und bewegen.[25] Verfassungskultur ist somit der Prozess, durch den Verfassung wieder und wieder in die kommunikative Infrastruktur einer Gesellschaft „eingespeist" wird und darin eine jeweils spezifische Bedeutung erlangt.

23 Zum Begriff „Verfassungskultur" in der Geschichtswissenschaft siehe insbesondere die Arbeiten von Reinhard Blänkner, darunter der jüngste Beitrag: „Verfassungskultur". Überlegungen aus historisch-kulturwissenschaftlicher Sicht. In: Lehnert (Hrsg.), Konstitutionalismus in Europa (wie Anm. 5), S. 199–222. Für die verschiedenen Definitionen und Verwendungsarten des Begriffs in unterschiedlichen Disziplinen siehe Reimann: Schule für Verfassungsbürger, S. 28–36.

24 Gunnar Folke Schuppert: Politische Kultur. Baden-Baden 2008, S. 59. Siehe auch Michel Espagne/Michael Werner: Deutsch-französischer Kulturtransfer als Forschungsgegenstand. In: dies. (Hrsg.): Transfers. Les relations interculturelles dans l'espace franco-allemand (XIII-XIX^{e}). Paris 1988, S. 11-34, hier S. 15 f.

25 Karl H. Hörning/Julia Reuter: Doing Culture: Kultur als Praxis. In: dies. (Hrsg.): Doing Culture. Neue Positionen zum Verhältnis von Kultur und sozialer Praxis. Bielefeld 2004, S. 9-18, hier S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II. Der Bildungsreformprozess und die Gründung der Bildungsligen

Vorderstes Anliegen der Bildungsligen in Belgien und England war es, die allgemeine Grundschulbildung durch ein verstärktes staatliches Engagement auszuweiten und aufzuwerten, womit sie bei konservativen Liberalen – in Belgien spalteten sich die Liberalen an der Bildungsfrage in *Doctrinaires* und *Progressifs* – auf Widerspruch stießen.[26] Das *enseignement populaire* bzw. *elementary education* sollte nach Ansicht vieler Reformer die Kinder der Arbeiterschaft auf die Ausübung manueller Tätigkeiten in Industrie und Landwirtschaft sowie im Falle der Mädchen auf die Führung eines Haushalts bestmöglich vorbereiten.[27] Ein weiteres wichtiges Vorhaben bestand darin, die Kirche aus ihrer privilegierten Stellung innerhalb des öffentlichen Unterrichts zu drängen, wobei die antiklerikale belgische und die nonkonformistisch dominierte englische Liga aus unterschiedlichen Motiven dasselbe Ziel verfolgten. So waren die Bildungsdebatten auch ein zentraler Ort des europäischen Kulturkampfes,[28] im Zuge dessen das Verhältnis zwischen Staat und Kirche sowie das Verhältnis zwischen den Glaubensgemeinschaften neu verhandelt wurde. Das sowohl von der englischen als auch von der belgischen Verfassung geregelte Staat-Kirche-Verhältnis interpretierten die widerstreitenden Parteien so unterschiedlich, dass darin ein Hauptgrund für die Schärfe lag, mit der die Bildungsstreitigkeiten ausgetragen wurden.

Seit 1848 hatte sich in Belgien innerhalb der liberalen Bewegung eine neue, radikalere Strömung entwickelt, die den konzilianten Umgang der liberalen Partei mit dem Grundschulgesetz von 1842, einem Kompromiss zwischen Liberalen und Katholiken, scharf kritisierte. Die in ihrem Selbstverständnis progressiv-demokratischen Liberalen, die den sogenannten Doktrinären gegenüber traten, verurteilten dieses Gesetz als verfassungswidrig, da sie Verfassungsartikel 17 im Sinne einer strikten Trennung zwischen Staat und Kirche lasen. Insbesondere die *Ligue de l'enseignement* forderte vehement und lautstark die Säkularisierung des öffentlichen Schulwesens, eine Forderung, die das Bildungsgesetz der regierenden Liberalen vom 1. Juli 1879 schließlich umsetzte. Mit dem Gesetz taten die Liberalen zudem Schritte hin zu einer zentralisierten öffentlichen Grundschulbildung. Beide

26 Jacques Lory: Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique, Löwen 1979, S. 203.

27 Dazu unter vielen Gillian Sutherland: Education. In: Francis M. L. Thompson (Hrsg.): Social Agencies and Institutions. Cambridge 1990, S. 119–169.

28 Christopher Clark/Wolfram Kaiser: Kulturkampf in Europa im 19. Jahrhundert. In: dies. (Hrsg.): Kulturkampf in Europa im 19. Jahrhundert. Leipzig 2003, S. 7-13, hier S. 11; Winfried Becker: Der Kulturkampf als europäisches und als deutsches Phänomen. In: Historisches Jahrbuch 101 (1981), S. 422-446, hier S. 444.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Maßnahmen wurden jedoch durch ein von der katholischen Regierung 1884 verabschiedetes Gesetz weitgehend rückgängig gemacht.[29]

In England erließ die Regierung Gladstone mit dem am 9. August 1870 in Kraft getretenen *Elementary Education Act* erstmals eine landesweite gesetzliche Regelung, die das Grundschulwesen zwar weiterhin dezentral organisierte, dem *Education Department*[30] jedoch Mitspracherecht, beispielsweise bei der Ernennung von Lehrkräften, einräumte.[31] Das Gesetz sollte, das traditionelle *voluntary system* nicht ersetzen, sondern lediglich dessen Unzulänglichkeiten ausgleichen.[32] Nach Ansicht der *National Education League* (NEL) stützte der Elementary Education Act jedoch die bestehenden, hauptsächlich von der anglikanischen Kirche geführten *voluntary schools*, anstatt Anreize für die Gründung neuer konfessionsloser oder säkularer Schulen zu liefern. Die 1869 in Birmingham gegründete Liga gab als ihr Ziel aus, in England und Wales ein Bildungssystem zu errichten, in dem per Gesetz allen Kindern eine „*universal, compulsory, free and unsectarian elementary education*" garantiert würde.[33] Die öffentlichen Schulen sollten durch die Gemeinden sowie durch den Zentralstaat finanziert werden und unter der alleinigen Kontrolle ziviler Institutionen stehen. Die freien, insbesondere von der anglikanischen Kirche geführten Schulen sollten hingegen von der öffentlichen Finanzierung ausgenommen werden. Bereits 1870 zählte die Liga, deren Anhängerschaft sich hauptsächlich aus dem liberal, teils radikal gesinnten nonkonformistischen und säkular orientierten Mittelstand rekrutierte,[34] nach eigenen Angaben knapp über 5.000 Mitglieder.[35] Joseph Chamberlain, der seine politische Karriere in der NEL begann, löste die Liga 1877 auf, nachdem der *Lord Sandon's Act* Eltern dazu verpflichtet hatte, für eine Grundschulbildung ihrer Kinder zu sorgen. Obwohl dieses Gesetz noch keine allgemeine Unterrichtspflicht beinhaltete, sah Chamberlain eine der Hauptforderungen der NEL erfüllt und ließ die Liga in der von ihm neu gegründeten *National Liberal Federation* aufgehen.

Die belgische *Ligue de l'enseignement* hatte sich 1865 unter Berufung auf die zu dieser Zeit bereits legendäre englische *Anti-Corn-Law League* ge-

29 Für einen Überblick über die belgische Bildungsgeschichte siehe Dominique Grootaers (Hrsg.): Histoire de l'enseignement en Belgique. Brüssel 1998 sowie Jacques Lory: Libéralisme et instruction primaire (wie Anm. 26).

30 Dabei handelte sich nicht um ein eigenständiges Ministerium, sondern um eine Abteilung des Innenministeriums. Das *Board of Education* wurde erst 1899 eingerichtet.

31 Edward R. Norman: Church and Society in England 1770–1970. A Historical Study. Oxford 1976, S. 205.

32 House of Commons, Hansard, 17 February 1870, Commons Sitting, Elementary Education Bill, London 1870, S. 443.

33 So war es auf der Titelseite aller *Monthly Paper* zu lesen.

34 Peter Griffiths: Pressure Groups and Parties in Late Victorian England. In: Midland History 3 (1975) 2, S. 191-205, hier S. 193.

35 NEL: Monthly Paper. Birmingham 1870, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gründet. Gemäß ihrer Ambition, ebenfalls auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken, gab sie sich den Namen *Ligue de l'enseignement*. Charles Buls, der seit der Gründung der Liga als ihr Generalsekretär tätig war und später auch die Präsidentschaft übernahm, war die treibende Kraft der Vereinigung, deren Mitgliederzahl auf etwa 4.000 anstieg, bevor sie in den 1880er Jahren wieder an Anhängerschaft verlor. Buls war, wie viele seiner Mitstreiter, Mitglied bei den Freimaurern und Freidenkern und begann in den späten 1870er Jahren neben seiner Tätigkeit in der Liga eine politische Karriere in der liberalen Partei. Ging es den in der *National Education League* versammelten Nonkonformisten, die wirtschaftlich aufstrebend aber politisch und sozial weiterhin diskriminiert waren, um Gleichstellung mit der anglikanischen Kirche, war den progressiv-demokratischen Liberalen der belgischen Liga an einer substantiellen Einschränkung des Einflusses der katholischen Kirche im Bildungsbereich gelegen. So verliefen in Belgien die Konfliktlinien in der Hauptsache zwischen den beiden großen politisch-gesellschaftlichen Lagern von Liberalen und Katholiken, während in England *Tories* und *Liberals*, die in ähnlichem Maße an der Institution der anglikanischen Staatskirche festhielten, durch die aufstrebenden Nonkonformisten und Radikalen[36] herausgefordert wurden.

III. Die Bildungsdebatten in verfassungskultureller Perspektive

Wie trugen die bildungsbürgerlichen, sich selbst als liberal verstehenden Akteure der Bildungsligen mit ihren Praktiken zum Verfassungswandel bei? Wie erzeugten auch sie eine Spannung zwischen dem Druck nach Veränderung und der Beharrungskraft verfassungsrechtlich verankerter Ordnungsvorstellungen? In einem ersten Abschnitt wird, beispielhaft für die kommunikative Praxis der Ligen, ihre Gründung unter dem Aspekt betrachtet, ob und inwiefern sich die Akteure an der Verfassung orientierten und deren Freiheitsversprechungen vertrauten und wie sie dies zum Ausdruck brachten. Welche Legitimationsstrategien wandten die Ligen an, um eine Stimme in den Bildungsdebatten zu erlangen? Wie positionierten sie sich gegenüber anderen (Verfassungs-)Akteuren? Daran anschließend wird die Petitionspraxis der Ligen im Hinblick auf den Verfassungswandel diskutiert. Hinsichtlich des argumentativen Vorgehens der Ligen werden im dritten und vierten Ab-

36 „Radikal" bezieht sich auf die im späten 18. Jahrhundert und im Rahmen der Spannungen zwischen den amerikanischen Kolonien und England entstandene politische Strömung der *radicals*. Die Bewegung, die in Thomas Paine's *Rights of Man* (1791) einen prägnanten Ausdruck fand, vertrat die Überzeugung, mit ihren Forderungen insbesondere nach Ausweitung des Wahlrechts an die „Wurzel" (lat. *radix*) der englischen Verfassung anzuknüpfen.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schnitt zwei Konfliktpunkte der Bildungsdebatten in den Blick genommen: die Unterrichtspflicht und die Gewissensfreiheit.

1. Die Legitimationsstrategien und -praktiken der Ligen

Die Garantie der Vereinigungsfreiheit war sowohl in der englischen als auch in der belgischen Verfassung verbrieft. Gleichwohl produzierte die belgische Liga zum Zeitpunkt ihrer Gründung einen umfangreichen Legitimationsdiskurs und kommunizierte überaus vorsichtig, während die englische Liga selbstbewusst und ohne Umschweife damit begann, ihre bildungspolitischen Interessen publikumswirksam vorzutragen. Wie lässt sich dieser Kontrast deuten und wie steht er im Zusammenhang mit dem Legitimationsdruck, der auf der bürgerlich-liberalen Verfassung lastete?

Das selbstbewusste Auftreten der englischen Vereinigung rührte nicht allein daher, dass die Akteure auf eine universelle Garantie der Vereinigungsfreiheit vertrauten. Vielmehr basierte es darauf, dass die NEL die herrschenden sozialen, kulturellen, geschlechtsspezifischen – und damit auch verfassungsmäßigen – Voraussetzungen für eine Anerkennung als Teilnehmer an einer gesellschaftspolitischen Debatte erfüllte. Die NEL fügte sich ein in das Bild einer Öffentlichkeit, die von gebildeten und politisch gemäßigt auftretenden Männern der Mittel- und Oberschichten geprägt war. Wie James Vernon in seiner Analyse der politischen Kultur Englands des späten 19. Jahrhunderts gezeigt hat, erfolgte in dieser Zeit eine Disziplinierung der politischen Kommunikation, die vor allem in deren Verschriftlichung aber auch in gesetzlichen Restriktionen bestand. So wurde die Entfaltung „rationaler", also gebildeter, männlicher Individuen begünstigt, abweichende, zumeist kollektive, subversive Formen der Kommunikation hingegen eingeschränkt.[37] An diesem Prozess, durch den die Ausschlussmechanismen der Verfassung fester gezurrt, statt im Sinne einer fortschreitenden Demokratisierung gelockert wurden, hatte die NEL ihren Anteil, indem sie Frauen nahezu vollständig aus ihren Reihen ausschloss. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass politische Aktivität von Frauen im ausgehenden 19. Jahrhundert besonders in England keine Seltenheit mehr war.[38] Hier stellten vor allem *middle-class*-Frauen mit ihren Praktiken, zu denen allmählich auch öffentliche Auftritte und Versammlungen gehörten,[39] die bürgerliche und in der Verfassung ver-

37 Vernon: Politics and the People (wie Anm. 8). S. 9.

38 Zur Frauen(rechts)bewegung im England des 19. Jahrhunderts siehe überblicksartig June Purvis (Hrsg.): Women's History: Britain 1850-1945. An Introduction. London 1995.

39 Birgitta Bader-Zaar: Frauenwahlrechtsbewegung und Verfassungsstaat. Deutschland, Großbritannien und Österreich im Vergleich 1866–1914. In: Kirsch et al. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat (wie Anm. 10), S. 231-254, hier S. 242.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ankerte Vorstellung der „getrennten Sphären“ von Öffentlichkeit und Privatem zunehmend in Frage. Frauen bekleideten mittlerweile lokale Wahlmandate, zum Beispiel innerhalb der *school boards*, und waren in Parteien tätig.[40] Zugleich sprach das Zivilrecht mit dem System der *coverture* verheirateten Frauen eine eigene Rechtspersönlichkeit weiterhin ab, wodurch diese auch von Grundrechten wie der Vereinigungsfreiheit eigentlich ausgeschlossen waren[41] und deshalb nicht gleichberechtigte Mitglieder einer Vereinigung sein konnten.

An diesem allerdings zunehmend durchlässiger werdenden Ausschlussmechanismus, der den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verfassungs- und Privatrecht vor Augen führt, hielt die *National Education League* weitgehend fest. Aus ihrer Kommunikation lässt sich auf keinerlei Aktivität von Frauen zugunsten der Vereinigungen schließen, und auch auf den Mitgliederlisten erschienen Frauen nur so vereinzelt, dass von einem grundsätzlichen Ausschluss von Frauen gesprochen werden kann. Auch scheint es keine Frauen gegeben zu haben, die gegebenenfalls ausschließlich im Hintergrund gearbeitet hätten – Beispiele dafür finden sich bereits im frühen 19. Jahrhundert.[42] Mit dieser verfassungskulturellen Praxis, also einer direkten Anlehnung an in der Verfassung verbriefte Ordnungsvorstellungen, verfestigte die NEL, die einer Demokratisierung der Verfassung durch Wahlrechtserweiterung sonst positiv gegenüber stand, die andernorts zunehmend zerfallende Konstruktion einer rein männlichen politischen Öffentlichkeit.

Für die belgische Liga trifft dies ebenfalls zu, denn auch dort waren weder unter den Gründungsmitgliedern noch unter den Mitgliedern insgesamt Frauen vertreten. Damit reproduzierte auch die *Ligue belge* die im Zivil- und Verfassungsrecht fixierte Ungleichheit zwischen Männern und Frauen. In Belgien begründete der *Code Civil* von 1804 ein Herrschaftsverhältnis zwischen den Geschlechtern, bei dem die Ehefrau, deren zivilrechtliche Unmündigkeit (*incapacité civile*) mit der Heirat gewissermaßen vollendet wurde (Artikel 215), ihrem Mann Gehorsam schuldig war (Artikel 231).[43] Der nahezu konsequente Ausschluss von Frauen ging einher mit paternalistischen Praktiken seitens der Ligen. Bei den *public meetings* der NEL wurden Frauen als Zuschauerinnen zugelassen, so dass die Berichterstattung über ein

40 June Hannam: Women and Politics. In: Purvis (Hrsg.): Women's History (wie Anm. 38), S. 217-245; Patricia Hollis: Ladies Elect. Women in English Local Government 1865–1914. Oxford–New York 1987.

41 Brigitte Mazohl-Wallnig: Frauenwahlrecht im Spannungsfeld von öffentlichem Recht und Privatrecht. Perspektiven und Probleme eines Vergleichs zwischen Deutschland, Österreich und Großbritannien. In: Kirsch et al. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat (wie Anm. 10), S. 255-276, hier S. 267 f.

42 Hannam, Women and Politics (wie Anm. 40), S. 219.

43 Ursula Floßmann: Frauenrechtsgeschichte. Ein Leitfaden für den Rechtsunterricht. Linz 2004, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

meeting in Stroud verlautete: „The gallery was reserved for ladies."[44] Die belgische Liga schloss Frauen grundsätzlich von ihren öffentlichen Jahresversammlungen aus. Im Jahr 1872 jedoch versandte sie eine Einladung an die Ehefrauen ihrer Mitglieder, worin sie diese ausnahmsweise zur Teilnahme an der Jahresversammlung einlud.[45]

Mit diesen Praktiken hielten die Ligen an der für die bürgerlich-liberale Verfassungsordnung konstitutiven Trennung der Geschlechter fest, die keineswegs ein Überhang aus vormoderner Zeit, sondern vielmehr eine, in Ute Gerhards Worten, „mit großem Aufwand inszenierte ‚erfundene Tradition'" war.[46] So erhielten Frauen durch die Bildungsligen, die sich als Verfechter einer verbesserten Frauen- und Mädchenbildung präsentierten, keinen Zugang zur öffentlichen Debatte. Vielmehr verharrten die Akteure in dem Widerspruch der bürgerlichen Verfassungsgesellschaft, die jene Freiheitsversprechen, die sie für sich in Anspruch nahm, als exklusiv betrachtete. Der Ausschluss von Frauen erleichterte zumindest der englischen Liga ihre Legitimation als Verfassungsakteur, waren doch rein männliche Versammlungen der Öffentlichkeit um ein Vielfaches vertrauter. Die Ligen trugen somit dazu bei, dass der Verfassungswandel im späten 19. Jahrhundert keinen kontinuierlichen Demokratisierungsprozess darstellte, sondern ebenso sehr von beharrenden Kräften geprägt war. Diese wirkten auch aus Kreisen heraus, die wie die liberalen Bildungsreformer einen Wandel der sozialen und verfassungsrechtlichen Verhältnisse grundsätzlich befürworteten. Des Weiteren war das ausgehende Jahrhundert in Belgien von Verunsicherungen über die Geltungskraft der Verfassung und ihrer Freiheitsversprechungen geprägt, was in den Praktiken der *Ligue belge* zum Ausdruck kam.

Anders als die englische produzierte die belgische Liga, obwohl auch ihre Mitglieder zu den von der Verfassung eingeschlossenen gesellschaftlichen Gruppen gehörten, in ihrer Gründungsphase einen Legitimationsdiskurs, in dem sie ihr Auftreten als Vereinigung begründete und rechtfertigte. Die Gründung einer *Ligue de l'enseignement* und deren Beteiligung an der Bildungsdebatte erschien den Akteuren aus politisch-sozialen Gründen nicht selbstverständlich. Dabei waren sich die Ligneurs ihrer formell verfassungsrechtlichen Legitimation, ihrer „absoluten Freiheit", die der Regierung keinerlei Zugriff auf ihre Aktivität erlaubte, sehr wohl bewusst.[47] Dennoch zeigte sich, dass das Freiheitsversprechen der Verfassung, beispielsweise die

44 NEL: Report of a Meeting Held in Connection with the Stroud Branch of the NEL, 26th March. Birmingham/London 1872.

45 Ligue belge: Einladung zur Generalversammlung. Brüssel 30.10.1872 (Archiv der *Ligue belge* (Ar.LB)).

46 Ute Gerhard: Soziale Bürgerrechte – ein Konzept für Frauen? In: Ute Behning (Hrsg.): Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushaltsdienstleistungen. Berlin 1997, S. 23-47, hier S. 28 f.

47 Charles Buls an Minister. Brüssel 20.12.1870 (Ar.LB).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Garantie der Vereinigungsfreiheit, nicht immer und nicht von jedem einlösbar war. Vor allem die herausragende soziale Stellung der katholischen Kirche zwang die belgische Liga zu einem Legitimationsdiskurs. Der Einfluss, den die Kirche von der lokalen bis hin zur Regierungsebene ausübte, erschwerte es der mit den Freidenkern und Freimaurern verbundenen Liga, sich zu etablieren.[48] Zwar war der Einfluss des Klerus unter einer katholischen Zentralregierung nochmals stärker, doch auch durch eine liberale Regierung änderte sich an den sozialen Machtverhältnissen in den Kommunen in der Regel kaum etwas. Aufgrund des moralischen Drucks, ja der Einschüchterung, der sich viele Menschen seitens der Kirche ausgesetzt sahen, war es für die Liga in der Tat schwierig, aktive Mitglieder zu gewinnen. Viele Belgier hätten, so die wiederkehrende Formulierung des Generalsekretärs Charles Buls, regelrecht Angst vor den Vergeltungsmaßnahmen des Klerus, die beispielsweise auf das Engagement eines Grundschullehrers in der Liga folgen könnten.[49] Zahlreiche Zuschriften vor allem von Grundschullehrern zeigen, dass diese sich vom lokalen Klerus unter Druck gesetzt fühlten und die Mitgliedschaft in der Liga als für ihre Karriere höchst problematisch einschätzten.[50] Ein Mitglied aus Furnes (Westflandern) machte „die politische Situation im Land", die von der Vorherrschaft der Katholiken geprägt sei, dafür verantwortlich, dass die „vitalen Kräfte" erstickt würden.[51]

In der Tat gehörte zum Kulturkampf in Belgien auch das Erstarken des Ultramontanismus, der die bürgerlich-liberale Verfassung vollständig ablehnte. Wenngleich die Darstellung der katholischen Partei durch die Liberalen als insgesamt „verfassungsfeindlich" übertrieben war, übte die ultramontane Bewegung dennoch Druck auf die Verfassung aus und brachte Akteure, die sich der von ihr garantierten Freiheiten bedienen wollten, in Bedrängnis. Zwar waren sich die *ligueurs* ihrer durch die Verfassung verbrieften Rechte bewusst, mussten aber feststellen, dass sie in ihrem Tun eingeschränkt wurden. Und dies, obwohl sich die belgische gegenüber anderen zeitgenössischen Verfassungen dadurch auszeichnete, dass die kommunikativen Freiheitsrechte durch ihre formelle Integration in das Verfassungsdokument ein-

48 Laut Charles Buls führte der lokale Klerus der Stadt Nivelles „Krieg gegen die Liga": Charles Buls an Jean Macé. Brüssel 08.04.1867 (Archiv des *Institut Catholique de Paris* (Ar.IC)). Auch ein Mitglied aus Nil St. Vincent berichtete regelmäßig über die Angriffe, denen die Liga seitens des Klerus ausgesetzt war: M. Gislain an Charles Buls. Nil St. Vincent 24.09.1866 (Ar.LB).

49 Buls an Macé. Brüssel 16.11.1867; 10.11.1867 (Ar.IC).

50 So zu lesen z.B. in folgenden Briefen an die Liga: Grundschullehrer aus Waterloo an Charles Buls, 1865; Grundschullehrer aus Nederzwalen an Buls, 07.11.1866; M. Robert an Charles Buls, 19.08.1866; M. Bequette an Charles Buls. Lathny 18.07.1866. Ein Grundschullehrer berichtete, dass er sein Vorhaben, einen lokalen Zirkel zu gründen, aus Angst, seinen Posten als kommunaler Grundschullehrer zu verlieren, aufgeben musste: A. Frings an Charles Buls. Luicent 21.09.1866 (Ar.LB).

51 Mitglied aus Furnes an Charles Buls, 22.08.1875 (Ar.LB).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

klagbare Grundrechte waren. Auch indem Staat und Kirche nun gleichermaßen Anspruch auf die Ausübung sozialer Kontrolle in Form von Grundschulbildung erhoben, wurden die Freiheitsversprechungen der Verfassung mehr als nur ansatzweise in Frage gestellt. Das Gefühl von einer Prekarität der verfassten Freiheiten in der durch den Kulturkampf hochgradig polarisierten belgischen Gesellschaft war auch Teil des Verfassungswandels. Dieser lässt sich also auch in dieser Hinsicht nicht als ein fortschreitender Demokratisierungs- oder Ermächtigungsprozess deuten.

Die belgische Liga suchte vor diesem Hintergrund nach alternativen Legitimationsquellen. Diese Suche war auch dadurch geprägt, dass es den Akteuren in der kurzen Geschichte des belgischen Staates an Vorbildern für ihr Handeln fehlte. So lassen sich die starke Hinwendung der belgischen Liga zum Ausland und ihr intensiver Kontakt nicht nur zur englischen Liga, sondern auch zu zahlreichen anderen europäischen Bildungsvereinen erklären. Ganz anders waren hier die Voraussetzungen der NEL, die sich ganz selbstverständlich auf das Modell der *Anti-Corn-Law League* berief und an die Tradition der *subscriber democracy* anknüpfen konnte.[52]

Der Vergleich zwischen der belgischen und englischen Liga legt den Schluss nahe, dass eine verfassungsrechtliche Freiheitsgarantie erst dann wirklich zum Tragen kam, als sich unter ihrem Schutz über einen längeren Zeitraum soziale Praktiken wie das Sich-Vereinigen herausgebildet hatten, an die neue Initiativen anschließen konnten. So brachte der Vorsitzende des Lütticher Zirkels sein Erstaunen darüber zum Ausdruck, wie unerfahren sich die Belgier bei der Nutzung der Vereinigungsfreiheit erwiesen.[53] Ähnliches äußerte ein Mitglied aus Herstal (Lüttich), der dort jene „Tugend" vermisste, die die Engländer „*self-help*" nannten und die die Gründung einer Vereinigung erst ermöglichte.[54] Dass die *Ligue belge de l'enseignement* zu einem Zeitpunkt auf ein Freiheitsversprechen der Verfassung zurückgreifen wollte, als diese von verschiedenen Seiten – nicht zuletzt durch den katholischen Ultramontanismus – unter Druck geriet, hat sicherlich zu den Hemmungen und Legitimationsproblemen der Liga beigetragen.

52 Siehe dazu Charles Tilly: Popular Contention in Great Britain 1758–1834. Boulder/Colo. 2005; Robert J. Morris: Civil Society, Subscriber Democracies, and Parliamentary Government in Great Britain. In: Nancy Bermeo/Philipp G. Nord (Hrsg.): Civil Society Before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe, Boston 2000, S. 111–134.

53 Vorsitzender Lütticher Zirkel an Macé, Aufnahmebestätigung, Lüttich 03.11.1865 (Ar.IC).

54 Mitglied aus Herstal an Charles Buls, Herstal 12.12.1865 (Ar.LB).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Die Petitionspraxis der Ligen: Modernität vs. Traditionalität der Verfassungen?

Der oftmals neidische Blick, den die belgischen Akteure somit nach England lenkten, richtete sich auch auf die von der NEL angewandten kommunikativen Praktiken, insbesondere das Petitionieren. So gab die *Ligue belge* in einer empörten schriftlichen Reaktion auf eine vermeintliche Missachtung ihres Petitionsrechts durch eine lokale Behörde ausdrücklich an, es mit ihrer Petitionspraxis englischen Vereinigungen gleich zu tun.[55] Die von der Druckerei der Liga, der *Alliance Topographique*, ausgestellten Rechnungen belegen die große Anzahl der durch die *Ligue belge* aufgesetzten Petitionen. In den *Monthly Papers* der NEL, die die belgischen Akteure aufmerksam lasen, wurde ebenfalls über zahlreiche Petitionskampagnen berichtet. Die Petitionen der NEL waren zumeist darauf ausgerichtet, im Parlament vorliegende Gesetzesvorschläge oder Anträge auf *amendments* zu unterstützen.[56] Die Vermutung liegt nahe, dass die belgischen Akteure nicht zuletzt aufgrund ihrer Lektüre der *Monthly Papers* dazu inspiriert wurden, 1871 den Gesetzentwurf eines Abgeordneten zur Einführung der Unterrichtspflicht mit einer Petition an das Repräsentantenhaus zu flankieren.[57] In der Regel aber nutzte die belgische Liga das Petitionsrecht nicht zur Bekräftigung von im Parlament vorliegenden Gesetzesvorschlägen. Ihr ging es eher darum, Themen auf die Agenda zu setzen, womit sie sich von der Nutzung des Petitionsrechts durch die NEL unterschied. Eine Petition mit dem Ziel der Verbesserung der sozialen Stellung der Grundschullehrer richtete sich 1866 an beide Kammern des Parlaments;[58] dies tat auch eine Petition zur Reglementierung von Kinderarbeit aus dem Jahr 1868.[59] 1874 richtete die Liga eine Petition zur Einrichtung von Schulkomitees (*comités scolaires*), die den englischen *school boards* entlehnt waren, an das Brüsseler Rathaus.[60]

In ihrer Petitionspraxis unterschieden sich die belgischen Akteure auch insofern von den englischen, als sie ihre Petitionen mit Kommentaren über das Petitionsrecht begleiteten; die NEL hingegen sah in ihren Petitionen einen routinemäßigen Vorgang, der keiner weiteren Erläuterung bedurfte. So betonten die belgischen Akteure in einem Rundschreiben an die Provinzräte, in dem sie diese zur Unterschrift unter die Petition zur Reglementierung von

55 Ligue Belge an Provinzrat von Namur. Brüssel 24.09.1868 (Ar.LB).
56 NEL: Monthly Paper, Birmingham 1872, S. 7; Monthly Paper 1870, S. 9.
57 Ligue belge: Rundbrief an Zeitungsdirektoren. Brüssel 05.01.1871 (Ar.LB); dies.: Assemblée Générale. In: Bulletin de la Ligue belge de l'enseignement. Brüssel 1872, S. 11.
58 Charles Buls an Präsidenten des Propagandakomitees. Brüssel 26.06.1866 (Ar.LB).
59 Charles Buls: Rundbrief an Sekretäre der lokalen Zirkel. Brüssel 09.12.1868; Charles Buls/Jules Tarlier: Einladung zur Sitzung des *Conseil général*. Brüssel 24.02.1869 (Ar.LB).
60 Gustave Jottrand an Charles Buls. Brüssel 02.03.1874 (Ar.LB); Ligue belge: Travaux Généraux de la Ligue. In: Bulletin de la Ligue de l'enseignement, Brüssel 1874.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Kinderarbeit aufforderten, dass es sich beim Petitionieren um ein „konstitutionelles Mittel zur Selbstregierung der Nation“ handele.[61] Indem sie also der Petition nicht deren vor-konstitutionelle Bedeutung einer Bittstellung an die Machthabenden zuschrieben, sondern sie den Prinzipien der modernen Verfassung entsprechend auslegten, eigneten sich die belgischen Akteure das überlieferte Recht, das nunmehr ein Verfassungsrecht war, an. Bezeichnend für diesen Aneignungsprozess war eine Episode aus dem Jahr 1869. In einem Bericht an den Provinzrat hatte die Provinz-Exekutive von Namur behauptet, die Liga verbreite mit ihrer Petition zur Reglementierung von Kinderarbeit rufschädigende Unwahrheiten, für die sie gerügt werden müsse. Auf die Anschuldigungen reagierte die Liga „im Namen der Verteidigung der belgischen Bürgerrechte“ mit einem Schreiben an den Provinzrat, in dem sie sich darüber empörte, dass eine Regierung es wagte, Bürger „zu schelten“, die nichts anderes taten, als sich in „moderater Weise“ des in Artikel 21 der Verfassung garantierten Petitionsrechts zu bedienen.[62] Dieses Verhalten, bei dem die Akteure ihr Verfassungsbewusstsein in Verteidigungshaltung in den Vordergrund rückten, lässt sich vor dem Hintergrund der relativ jungen belgischen Verfassung als eine emotional aufgeladene Aneignung, aber auch als eine Verteidigung der unter Druck geratenen Verfassung deuten.

Anders als die englischen Petitionen enthielten jene der *Ligue belge* keine überlieferten Formulierungen, die Unterwürfigkeit oder besondere Ehrerbietung der Petitionäre gegenüber den Vertretern der Verfassungsorgane suggerierten. Stattdessen verwendeten die Akteure bei der Anrede der Abgeordneten jene Höflichkeitsform, „*l'expression de notre haute considération*“, die auch heute noch bei der Anrede hoher Amtsträger gebräuchlich ist.[63] Die belgischen Petitionäre verstanden sich offenbar gegenüber den Vertretern der Verfassungsorgane als gleichberechtigte Bürger. Anhand der an das Unterhaus sowie Oberhaus gerichteten englischen Petitionen lässt sich hingegen ersehen, dass dort eine solche formelle Anverwandlung an die Umgangsformen einer modernen Verfassungsgemeinschaft auch am Anfang des 20. Jahrhunderts noch nicht erfolgt war. Die Petitionen der NEL – dies gilt auch für die Vorlagen, die sie für ihre Mitglieder bereitstellte[64] – entsprachen dem

61 Ligue belge: Rundbrief an Mitglieder der Provinzräte. Brüssel, 1868; dies: Rundbrief an Provinzräte. Brüssel 1869 (Ar.LB).

62 Ligue belge an Provinzrat Namur. Brüssel 24.09.1868 (Ar.LB).

63 Ligue belge: Petition an Repräsentantenhaus zur Reglementierung der Kinderarbeit, Brüssel 1869; dies.: Petition an Repräsentantenhaus. Brüssel 01.04.1870; dies.: Petition an Repräsentantenhaus. Brüssel 1871 (Ar.LB). Siehe ferner Ligue belge: Travail des Enfants dans les Mines et les Fabriques. In: Bulletin de la Ligue belge de l'enseignement. Brüssel 1869; dies.: Travaux Généraux de la Ligue. In: Bulletin. Brüssel 1871, 27f; dies.: Travaux Généraux de la Ligue. In: Bulletin. Brüssel 1874, S. 41f

64 In den Publikationslisten, die die NEL in ihrem *Monthly Paper* veröffentlichte, fand sich stets die Rubrik „Forms of Petitions to the House of Commons“.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

überlieferten Schema, mit dem Untertanen ihre Herrscher um eine Gunst ersucht hatten:[65]

To the Honourable the Commons of the United Kingdom […] bzw. The Lords Spiritual and Temporal in Parliament assembled.

The Humble Petition of […] Sheweth that […] Wherefore your petitioners pray that your honourable House […] And your petitioners [as in duty bound], will ever pray.

Die plakative Unterwürfigkeit der Formulierungen stand dabei sowohl in drastischem Gegensatz zu den Prinzipien der modernen Verfassung als auch zum selbstbewussten Auftreten der englischen Akteure. Die NEL übernahm also auf formeller Ebene die vor-konstitutionelle Petitionspraxis, füllte diese jedoch mit modernen Inhalten. Darin zeigt sich erneut die relativ große Souveränität der englischen Vereinigung, die sich anders als die *Ligue belge* der „Modernität" ihrer kommunikativen Praktiken nicht fortlaufend vergewissern musste. Die Petitionspraxis war zudem in ihrer spezifischen Ausübung zu fest in der englischen Verfassungskultur verankert, als dass an ihr von einzelnen Akteuren Änderungen vorgenommen werden konnten. Auf Grundlage der jungen belgischen Verfassung hatte sich hingegen noch keine spezifische Umgangsform mit dem Petitionsrecht herausgebildet, so dass die *Ligue belge* mit ihrer Praxis eine geradezu schöpferische Rolle bei der Entstehung von Verfassungskultur einnehmen konnte. In der Tat kann das Petitionieren der Bildungsligen mit Hans Vorländer als eine „expressive Form der Verfassungsvergegenwärtigung"[66] angesehen werden, als eine „kommunikativ-diskursive Form der Herstellung von Verfassungsgeltung",[67] mithin als Ausprägung von Verfassungskultur. Diese transportierte im belgischen Fall die Vergewisserung von Geltung und Modernität der Verfassung, was als ein Phänomen des Verfassungswandels zu deuten ist. Die englischen Akteure hingegen, die sich an der anachronistischen Petitionspraxis nicht störten und ihre Petitionen kommentarlos, wohl aber samt ritualisierter Unterschriftensammlung einreichten, erachteten die Garantie dieses Verfassungsrechts viel stärker als eine Selbstverständlichkeit. Das Petitionieren entsprach hier eher einer sozialen Praxis als, wie im Falle Belgiens, einer bewussten, demonstrativen Nutzung oder gar Einforderung eines Verfassungsrechts.

65 Siehe beispielhaft folgende Petitionen von verschiedenen Parteien der Bildungsdebatte: National Education Union: To the Right Honorable the Lords Spiritual and Temporal in Parliament Assembled; School Board of the Borough Sheffield: To the Right Honourable the Lords Spiritual and Temporal in Parliament assembled, Sheffield; School Board for London: Board Meeting, 28th February, 1901 London (Parliamentary Archives London).

66 Hans Vorländer: Die Verfassung als symbolische Ordnung. Perspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie. In: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.): Politik und Recht. Wiesbaden 2006, S. 229-249, hier S. 240.

67 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Bedeutung der Ligen für die Bildungsdebatten und den Verfassungswandel lag somit nicht allein in ihren inhaltlichen Stellungnahmen, sondern auch darin, dass sie eine besonders aktive und reflektierte Nutzung der öffentlichen Freiräume betrieben und die Verfassungsordnung dadurch bestätigten und verstetigten. Die Bildungsligen traten insofern als bürgerliche Konstitutionalisten auf, als sie ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Ordnungsprinzipien der bürgerlich-liberalen Verfassung zeigten und ihre Praktiken danach ausrichteten. Offenkundig waren die Vorstellungen der Akteure von Struktur und Organisation einer Gemeinschaft, von öffentlicher Kommunikation sowie von Konfliktführung maßgeblich durch die Rechtsgarantien, Institutionen und Machtstrukturen, durch die Ausschlussmechanismen und Einschränkungen der bürgerlich-liberalen Verfassung geprägt. Durch ihre Praktiken, die sich nicht nur an diesen Prinzipien orientierten, sondern diese auch sichtbar machten, indem sie beispielsweise Frauen aus ihren Reihen ausschlossen, bekräftigten und verfestigten die Akteure die Verfassung. Diese diente den Ligen als Legitimationsgrundlage, Orientierungspunkt und Stabilitätsfaktor – auch wenn sie mit ihren inhaltlichen Beiträgen zur Bildungsdebatte zum Teil selbst an den Grundfesten dieser Ordnung rüttelten, wie im Folgenden anhand von zwei Aspekten gezeigt wird.

3. Der Widerstreit zwischen Unterrichtspflicht und liberaler Verfassung

Die *Ligue belge de l'enseignement* bildete zusammen mit den Freimaurerlogen auch innerhalb des liberalen Spektrums eine der Minderheitengruppen, in denen die staatliche Unterrichtspflicht bereits in den 1860er Jahren nicht nur akzeptiert, sondern nahezu unumstritten war.[68] Dies ist bemerkenswert, da in Belgien bis 1913, länger als in allen anderen industrialisierten Staaten Europas, keine gesetzliche Unterrichtspflicht bestand. Allein einige Kommunen, in denen die *Ligue de l'enseignement* besonders aktiv war, hatten die Unterrichtspflicht zu diesem Zeitpunkt bereits eingeführt.[69] Auch der englische *Elementary Education Act* von 1870 beinhaltete zunächst einmal nur die Möglichkeit für die *school boards*, die für die lokale Verwaltung der öffentlichen Schulen zuständig waren, *by-laws* im Sinne der Unterrichtspflicht zu erlassen. Die NEL sah ihrerseits die Unterrichtspflicht als einen integra-

68 Eliane Gubin/Patrick Lefèvre: Obligation scolaire et société en Belgique au XIXe siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883). In: Revue belge de philologie et d'histoire 63 (1985) 2, S. 324-376, hier S. 326.

69 Kommunalrat St Josse-ten-Noode: Comité Scolaires. Règlement du 2 mars 1885 (Ar.LB).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

len Bestandteil des von ihr verfochtenen national einheitlichen Schulsystems.[70]

Dass sich die belgische Liga hinsichtlich des Prinzips der Unterrichtspflicht in Verwandtschaft mit der englischen NEL wähnte, zeigt sich an einem der ersten Schreiben, das sie nach Birmingham sandte. Ihr zufolge hatten beide Vereinigungen „dieselben Hindernisse zu überwinden und mit denselben Empfindlichkeiten", nämlich den Befürchtungen gegenüber einer die individuellen Freiheiten einschränkenden Gesetzgebung, umzugehen.[71] Zudem galt die Unterrichtspflicht sowohl der belgischen als auch der englischen Liga als unbedingte Voraussetzung für eine weitere Demokratisierung der Verfassung – sollte „die Verfassung", wie sie von den Akteuren wahrgenommen und erwünscht wurde, gewahrt bleiben. Sie zeigten und perpetuierten damit ein Verfassungsverständnis, das in der Verfassung ein zu schützendes Gut und ein Ordnungssystem sah, zu dem ein exklusiver Zugang herrschte, der ihrer Ansicht nach nur mit einer angemessenen Bildung erlangt werden konnte. Die englische Liga, die sich nicht zuletzt in Reaktion auf die Wahlrechtsform von 1867 gegründet hatte, sah in den Demokratisierungsprozessen, wenngleich sie vorgab, diese zu begrüßen, eine explizite Gefahr für die bestehende Verfassung. Ihr zufolge wäre es „unvorsichtig", in der Grundschulbildung das bestehende *voluntary system* beizubehalten. Denn dieses hätte in der Vergangenheit nur unzureichende Resultate hervorgebracht, was in Anbetracht der „Neuverteilung der politischen Macht" unabsehbare Konsequenzen haben könne.[72] Insbesondere die (Grund-)Eigentümer müssten sich nach Ansicht der NEL sorgen, dass sich an dem Status quo durch die Demokratisierung etwas änderte. Zu mindern sei die Gefahr, die vom „Volk" als Wähler ausging, nur durch eine allgemeine Unterrichtspflicht.[73]

Gegenwehr in Bezug auf die Unterrichtspflicht gab es in beiden Ländern nicht allein von den großen Kirchen, die ein Übergreifen des Staates in ihre „Hoheitsbereiche" fürchteten, sondern vor allem auch von Seiten der Liberal-Konservativen. Sie beargwöhnten ein Ausgreifen der staatlichen Einflusssphäre und die damit einhergehende Einschränkung der individuellen Freiheiten des Bürgers in seiner Rolle als Familienvater. Den Ligen ging es nun darum, die bürgerlichen Schichten für ihre Forderungen zu gewinnen, indem sie an deren eigene Interessen appellierten und Ängste schürten. So war die Unterrichtspflicht ein wiederkehrendes Thema bei den von der *Ligue*

70 NEL: Report of the First General Meeting of Members of the National Education League. Birmingham 1869, S. 25.
71 Ligue belge an National Education League. Brüssel 19.10.1869 (Ar.LB).
72 NEL: Report of the First General Meeting, S. 23.
73 Jesse Collings: Free Education. Birmingham 17./18.10.1871 (Birmingham Central Library (BCL)).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

belge ausgerichteten öffentlichen Vorträgen.[74] Neben den Interessen, die von der Verfassung geschützt und die vor dem allgemeinen Wahlrecht zu bewahren seien, appellierten die Akteure grenzüberschreitend an den Stolz der Menschen, Bürger eines – so ihre Überzeugung – „demokratischen und liberalen" Staates zu sein.[75] Dabei bedeutete „Demokratie" für sie, gemäß des Zeitgeists, lediglich das Gegenteil eines autokratischen Regimes, nicht jedoch eine Regierungsform, bei der keine Zugangsbeschränkungen für politische Teilhabe existierten. Eine Aufweichung der Ausschlusskriterien der Verfassung ohne die Einführung alternativer Kontrollmechanismen schien den Ligen daher undenkbar. Mit dieser Haltung trugen sie zu einem Verfassungswandel bei, bei dem formelle verfassungsrechtliche Ausschlussmechanismen allmählich durch disziplinierende Maßnahmen, wie die Unterrichtspflicht und die Wehrpflicht, oder Integrationsmaßnahmen, wie die Einführung von Arbeiter- und Arbeiterinnenschutzrechten ersetzt wurden.

4. Deutung und Instrumentalisierung des Rechts auf Gewissensfreiheit

Ebenso wie in der Unterrichtspflicht sahen die Ligen im Schutz der Gewissensfreiheit, auch und gerade im Bildungsbereich, ein unabdingbares Merkmal der „modernen Gesellschaft", das all jene, die sich als „fortschrittlich" begriffen, annehmen müssten.[76] Es lag in hohem Maße an dieser empfundenen „Modernität" und „Fortschrittlichkeit", dass die Gewissensfreiheit in den Stellungnahmen der Ligen beider Länder eine derart hohe Bedeutung erlangte. Dabei war der Hinweis auf eine „fortschrittlich-vorbildliche" Gesetzgebung im jeweils anderen Land ein wiederkehrendes Argument.[77] So zentral die Wahrung der Gewissensfreiheit in der Argumentation der Akteure war, so häufig sie angerufen wurde, so vage und undifferenziert präsentierten sich transnational übergreifend die Bezugnahmen auf dieses Grundrecht. In Belgien gaben die Liberalen sowie die Katholiken bei der Präsentation ihres Bildungsgesetzes von 1879 respektive 1884 an, mit ihren Maßnahmen die Gewissensfreiheit zur Geltung zu bringen und beriefen sich dabei explizit auf die Verfassung.[78] Dabei war im Wortlaut der Verfassung der Schutz der

74 Ligue belge: Jahresbericht 1868-1869. Termonde 1869 (Ar.LB).
75 Ligue belge: Assemblée Publique. In: Bulletin. Brüssel 1866, S. 16; dies.: Rundbrief an Provinzräte. Aufruf zur Beteiligung an Petitionsaktion. Brüssel 1869; NEL: Report of the First General Meeting, S. 92.
76 Ligue belge: Assemblée Publique. In: Bulletin. Brüssel 1866, S. 13.
77 Ligue belge: Assemblée Publique. In: Bulletin. Brüssel 1866, S. 13; dies.: Travaux généraux de la Ligue. In: Bulletin. Brüssel 1876, S. 11 f. u. S. 59 ff.
78 Siehe die Gesetzesbegründungen im Parlament: Chambre des Représentants: Loi sur l'instruction primaire du 1er juillet 1879. Brüssel 1879. In : Documents Parlementaires de Belgique. Brüssel 1884.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

liberté de conscience nicht enthalten, wohingegen die Ausübung jedweder Religion sowie der Schutz vor einem Zwang, dem Zeremoniell einer (fremden) Religion nachzugehen, explizit garantiert waren. Die *Ligue de l'enseignement* interpretierte die Verfassungsartikel 14 und 15 jedoch auch im Sinne einer garantierten Gewissensfreiheit, die sie wiederum zu keiner Gelegenheit klar definierte. Aus ihren Äußerungen lässt sich schließen, dass den Akteuren zufolge „die Gewissensfreiheit" nur dadurch gewahrt werden konnte, dass alles Religiöse in den privaten Bereich verlagert würde, im öffentlichen Schulunterricht also kein Religionsunterricht stattfinden dürfe. Denn in der Praxis, so die Überzeugung der Liga, liefe jede andere Regelung letztlich darauf hinaus, dass Angehörige kleinerer Konfessionen katholischem Religionsunterricht ausgesetzt würden.

Zweierlei ist hier bemerkenswert: Zum einen bemühte sich die Liga darum, „die Gewissensfreiheit" als ein explizit von der Verfassung garantiertes Recht zu deklarieren, um auf dieser Grundlage ihre bildungspolitische Haltung zu rechtfertigen.[79] Die Verfassung galt den Akteuren als wichtigste Argumentationsgrundlage und nur solche Positionen schienen ihnen haltbar, die sich auf die Verfassung stützen ließen – und sei es um den Preis einer recht eigenwilligen Interpretation. Statt an einer gründlichen Erörterung des komplexen Verhältnisses zwischen Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit war der Liga an einer einfachen Darstellung gelegen, die einer Instrumentalisierung der Verfassung nahekam: zu kommunikativen Zwecken und zur Dramatisierung ihres Anliegens wurde immer wieder eine Verletzung der Verfassung durch den politischen Gegner, die Katholiken, angezeigt, die ihrerseits das Angebot katholischen Religionsunterrichts in öffentlichen Schulen nicht nur für angemessen, sondern im Sinne der Gewissensfreiheit sogar für erforderlich hielten.[80] Zum anderen ist zu vermerken, dass die nicht explizit formell verankerte Gewissensfreiheit in der Bildungsdebatte paradoxerweise die Bedeutung desjenigen Verfassungsrechts erlangte, von dessen Garantie nach Ansicht der Akteure die Existenz der gesamten Verfassung abhing – und dies aus Sicht sowohl der Liberalen als auch der Katholiken.[81]

Diese Überhöhung der Gewissensfreiheit erschließt sich aus dem Kontext des Kulturkampfes, der so zu einem Motor des Verfassungswandels wurde und der von den Bildungsligen mit getragen wurde. Gewissensfreiheit, Glaubensfreiheit, Religionsfreiheit – jene Prinzipien, die in den Verfassungen explizit verankert waren oder sich aus ihnen herauslesen ließen, wurden im Zuge der Bildungsdebatten neu verhandelt und mit Bedeutung aufgeladen. Die

79 Ligue belge: Conseil Général. In: Bulletin. Brüssel 1869, S. 98.
80 Chambre des Représentants: Documents Parlementaires de Belgique. Brüssel 1884, S. 5f.
81 Chambre des Représentants: Documents Parlementaires. Session législative ordinaire du 4 avril 1879, S. 107.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Diskussion darüber, was Gewissensfreiheit bedeuten sollte und konnte, wenn die Kinder „einer Nation" gemeinsam unterrichtet werden sollten, war auch insofern Teil des Verfassungswandels, als das Ordnungsprinzip Nation gegenüber den Idealen der bürgerlich-liberalen Verfassung die Oberhand zu gewinnen schien. Der Streit über die praktische Umsetzung des Prinzips der Gewissensfreiheit – wurde diesem eher durch das Verbot oder das Angebot von Religionsunterricht (und wenn ja, welchem) entsprochen? – zeigt paradigmatisch, wie die Bildungsreformer um das Vermächtnis der bürgerlich-liberalen Verfassung rangen, deren Verfasser einen staatlichen, aus Steuergeldern finanzierten Unterricht nicht vor Augen gehabt hatten.

Das Argument, wonach die Bildung anstelle der konfessionellen eine nationale Prägung erhalten sollte, wurde auch von den Akteuren der NEL vorgebracht. In England war die Forderung nach religiös-neutralen öffentlichen Schulen stark von der Idee einer über die konfessionellen Grenzen hinweg vereinigten und dadurch starken Nation geprägt. Diese Einheit könne nur dadurch erlangt werden, dass die Kinder unabhängig von ihrer jeweiligen Konfession und Weltanschauung gemeinsam unterrichtet würden.[82] Die NEL gelangte 1872 zu der Überzeugung, dass die Dogmen der verschiedenen Glaubensgemeinschaften derart unterschiedlich, gar „verfeindet" seien, dass ein gemeinsamer, neutraler Religionsunterricht, der die Gewissensfreiheit aller Glaubensrichtungen respektiere, schlichtweg unmöglich sei.[83] Der aus Steuergeldern finanzierte Unterricht sollte demnach säkular sein, um dadurch Brücken zwischen den Glaubensgemeinschaften zu schlagen.[84] Allein auf diese Weise könnten die Spannungen, die sich während des Kulturkampfes immer weiter verschärften und die zu einer von den Ligen gefürchteten Schwächung der Nation führten, mit der Zeit überwunden werden.

Besonders drastische Formulierungen wählten die englischen und belgischen Akteure in Bezug auf die Finanzierung der Grundschulbildung. An die Gewissensfreiheit war auch in Belgien, vor allem aber in England, die Frage nach der Finanzierung des konfessionellen sowie säkularen Unterrichts geknüpft. In Belgien vertrat die katholische Opposition 1879 die Ansicht, dass durch die Säkularisierung der öffentlichen Schulen die Gewissensfreiheit der katholischen, protestantischen und jüdischen Familienväter verletzt werde,

82 NEL: A National System of Education. Leaflet No. 309. Birmingham 1873 (BCL).

83 NEL: Report of a Meeting of the National Education League held at Bolton, March 4, 1872. Birmingham/London 1872; Birmingham Branch: The Religion of a Few at the Cost of All. Birmingham 1872; NEL: National Education League: Its Objects. Its Gains. Its Wants. Birmingham 1873; dies.: A National System of Education. Birmingham 1873 (BCL).

84 NEL: The Division on Mr. Dixon's Motion. Declarations of Ministers. Proposed Amendment of the Elementary Education Act 1870. Leaflet No. 270. Birmingham 1872 (BCL).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

da man sie dazu verpflichte, mit ihren Steuergeldern einen staatlichen rationalistischen Unterricht mitzufinanzieren.[85]

Der finanzielle Aspekt war insbesondere in England ein sensibles Thema.[86] Dort repräsentierte der siegreiche Kampf gegen die sogenannte *church rate* den Kampf der religiösen Minderheiten gegen ihre Diskriminierung durch den mit der anglikanischen Kirche verbundenen Staat. Dass der Schutz der Gewissensfreiheit und die Bewahrung vor finanziellen Belastungen für die englische Liga untrennbar miteinander verbunden waren, zeigt sich unter anderem an einer öffentlichen Rede von Joseph Chamberlain. Darin behauptete er, dass das unlängst erlassene *by-law* eines *school boards*, wonach auch der Besuch einer konfessionellen Schule mit öffentlichen Mitteln gefördert werden konnte, „einem Wiederaufleben des Prinzips der *church rate*" gleichkomme.[87] Dass der *Education Act* von 1870 diese Möglichkeit der Finanzierung konfessioneller Schulen offenhielt, war einer der Hauptkritikpunkte, den die Liga an das Gesetz richtete.[88] Denn in dieser Regelung bestand ihr zufolge ein „direkter Angriff auf die Gewissensfreiheit der religiösen Minderheiten".[89] Chamberlain hätte seinem belgischen Kollegen beigepflichtet, der in einem Aufsatz 1871 äußerte: „Für einen Unterricht zu zahlen, dem das eigene Gewissen widerstrebt, stellt eine Form religiöser Verfolgung dar."[90]

In der Tat war die Aktivität der NEL im Rahmen der Bildungsdebatte Teil der Emanzipationsbewegung der Nonkonformisten und galt als Verteidigung und Vermehrung derer Rechte als religiöse Minderheit. Es ging den Akteuren darum, die Rechte, die die Verfassung für die anglikanische Kirche garantierte, für andere Glaubensgemeinschaften gleichermaßen geltend zu machen. Die Forderung nach Gleichberechtigung aller Glaubensgemeinschaften kam beispielsweise bei einer Veranstaltung der NEL zum Ausdruck, bei der ein Redner den Vorwurf erhob, dass an öffentlichen Schulen, die unter der Regelung der sogenannten *conscience clause* standen, die *Magna Carta*, deren § 1 besagte „[...] *that the English church shall be free, and shall have the*

85 Chambre des Représentants: Documents Parlementaires de Belgique, Brüssel 1879, S. 131.
86 NEL: Reasons for School Boards. Birmingham, 1873; dies.: Report of a Meeting held in Connection with the St. Helen's Branch of the National Education League at St. Helen's 5th June, 1872, Birmingham/London 1872 (BCL).
87 Joseph Chamberlain: Fees for Indigent Children. Speech on the Payment of the Fees for Indigent Children Attending Denominational Schools Delivered in Carr's Lane Chapel, June 5th, 1871. Birmingham 1871 (BCL).
88 NEL: The Division on Mr. Dixon's Motion; dies: National Education League: Its Objects. Its Gains. Its Wants. Birmingham 1873 (BCL).
89 NEL: Religious Education and Religious Freedom, From a Churchman's Point of View. A Letter addressed to the Right Hon. W.E. Gladstone, M.P., by the Rev. John W. Caldicott, M.A. Jesus College, Oxford, Head Master of the Grammar School, Bristol. Pamphlet No. 263. Birmingham 1874 (BCL).
90 Ligue belge: Assemblée Générale Annuelle. In: Bulletin. Brüssel 1871, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rights undiminished and its liberties unimpaired", weiterhin in dem Sinne interpretiert wurde, dass damit die Rechte und Privilegien der *Established Church* garantiert waren.[91] So brachte die NEL in den meisten ihrer Stellungnahmen eine Interpretation der Verfassung zum Ausdruck, wonach die *religious equality* aufgrund der Gleichstellungsgesetze ein anerkanntes Verfassungsprinzip darstellte und daher in der Bildungspolitik zum Ausdruck kommen musste. In ihren Flugschriften forderte sie demnach, dass ein nationales Bildungssystem errichtet werden sollte, das auf den „Prinzipien gleicher Gerechtigkeit aller Glaubensgemeinschaften und Klassen beruhte";[92] dass der Unterricht in diesem nationalen System säkular sein sollte, damit die „Rechte der verschiedenen Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft gewahrt werden";[93] die NEL postulierte, dass die Finanzierung konfessioneller Schulen aus Steuermitteln „die Prinzipien von religiöser Gerechtigkeit verletzen".[94] So trug die Liga mit ihren öffentlichen Äußerungen dazu bei, dass die noch immer verfassungsgemäße Diskriminierung religiöser Minderheiten weiter delegitimiert wurde, was einen zentralen Aspekt des englischen Verfassungswandels bedeutete.

IV. Schluss

Anhand der verfassungskulturellen Perspektive, des Fokus auf die Interpretations- und Aneignungsformen von Verfassung, ließen sich die Bildungsdebatten als Orte des Verfassungswandels im späten 19. Jahrhundert deuten – und zwar sowohl hinsichtlich der Art und Weise ihrer Austragung als auch im Hinblick auf die darin verhandelten Inhalte. Indem der Blick darauf gerichtet wurde, welchen Gebrauch gesellschaftliche Akteure von verfassungsrechtlichen Normen machten, wie sie deren Belastbarkeit einschätzten und wie sie sich selbst innerhalb der Verfassungsordnung positionierten, ließ sich die Widersprüchlichkeit des Verfassungswandels im späten 19. Jahrhundert aufzeigen. An ihren kommunikativen Praktiken und inhaltlichen Beiträgen, die sich weitgehend an der Verfassung orientierten, lässt sich jenes Spannungsverhältnis zwischen Beharrungskraft und Veränderungsdruck ablesen, das den Verfassungswandel insgesamt charakterisierte. Während es den Bildungsligen um den Erhalt des bestehenden Verfassungsmodells samt seiner

91 NEL: Report of a Meeting of the National Education League held at Bolton. Birmingham/London 1872 (BCL).
92 NEL: National Education League: Its Objects. Its Gains. Its Wants. Birmingham 1873 (BCL).
93 NEL: A National System of Education. Birmingham 1873 (BCL).
94 NEL: The Government and the Twenty-fifth Clause of the Education Act. Birmingham 1873 (BCL).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ausschlussmechanismen und Privilegien für die bürgerlich-männliche Gesellschaft ging, so war ihnen zugleich bewusst, dass dieses Modell an Legitimation einbüßte und dass diesem Legitimationsverlust begegnet werden musste. So plädierten sie, die gemäß ihres Selbstbildes als fortschrittliche Liberale einer Ausweitung des Wahlrechts gegenüber nicht abgeneigt waren, für die Einrichtung neuer Kontrollmechanismen wie der Unterrichtspflicht.

Anhand der Bildungsdebatten und der Praktiken der Ligen lässt sich auch ersehen, dass der Verfassungswandel zwar ganz maßgeblich durch die Überlagerung der Verfassung durch die Ordnungsprinzipien Staat und Nation geprägt war, dass die Verfassung dadurch aber nicht zwangsläufig an Bedeutung einbüßte. Dies zeigt sich insbesondere am Eintreten der Ligen für ein stärkeres Engagement des Zentralstaates im Bildungsbereich und für eine der liberalen Verfassung widersprechende Unterrichtspflicht, die sie „zum Wohle der Nation" als nötig erachteten. Gleichzeitig deutet ihre intensive Nutzung der Verfassung als Argumentationsgrundlage darauf hin, dass die Verfassung den bürgerlichen Akteuren als eine unabdingbare normative Ordnung galt, in die sich Staat und Nation einfügen mussten. Die Verfassung stand für die Ligen zu keinem Zeitpunkt zur Disposition und diente ihnen in vielerlei Hinsicht als Beurteilungsmaßstab – sowohl bezogen auf ihre Kommunikationsstrategien als auch in Bezug auf die von ihnen vertretenen bildungspolitischen Inhalte. Die verfassungskulturelle Perspektive hat gezeigt, dass die Ordnungsvorstellungen der Ligen überaus eng mit der bürgerlich-liberalen Verfassung verbunden waren, dass sie den Veränderungs- und Legitimationsdruck wahrnahmen, auf ihn reagierten und zum Teil selbst erzeugten, wodurch sie zu Akteuren des Verfassungswandels wurden.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Joachim Scholtyseck

Richard Freudenberg (1892-1975). Ein liberaler Unternehmer vor den politischen Herausforderungen des 20. Jahrhunderts

Richard Freudenberg stand fast vierzig Jahre lang als Sprecher der Unternehmensleitung an der Spitze des Familienunternehmens Carl Freudenberg. Wissenschaftliche Arbeiten zu diesem wichtigen Fabrikanten, der in der Weimarer Republik und in der frühen Bundesrepublik als Verfechter liberaler Ideen in die politische Arena stieg, sind Mangelware. Das ist erstaunlich, denn sein Lebensweg ist nicht nur für das Verständnis liberaler Unternehmerpolitik von großer Bedeutung. Seine Vita spiegelt zugleich die Stärken wie die Schwächen des Liberalismus im „Age of Extremes" (Eric Hobsbawm), über die seit vielen Jahrzehnten in der Geschichtswissenschaft debattiert wird. Es hätte nicht viel gefehlt und man hätte sich schon vor vielen Jahrzehnten aus wissenschaftlicher Quelle über diesen bemerkenswerten Unternehmer informieren können. Als „Naumannianer" hatte Freudenberg 1937 die Drucklegung der Friedrich Naumann-Biografie aus der Feder seines Duzfreundes Theodor Heuss finanziell unterstützt. Bedauerlicherweise hat er aber seine 1945 angestellte Überlegung, Heuss auch mit der Abfassung einer Geschichte des Unternehmens Carl Freudenberg zu betrauen, schließlich nicht umgesetzt.[1]

1 Die Überlegung, seinen ehemaligen Parteifreund mit der Abfassung der Freudenberg-Geschichte zu betrauen, lag nahe, weil dieser gerade die Arbeiten an seiner Biografie des liberalen württembergischen Industriellen Robert Bosch beendet hatte. Vgl. Elke Seefried (Hrsg.): Theodor Heuss. In der Defensive. Briefe 1933-1945, München 2009, S. 519, Anm. 12, sowie S. 309, Anm. 14.
Biographische Hinweise zu seinem Lebensweg finden sich vor allem in: Petra Bräutigam: Mittelständische Unternehmer im Nationalsozialismus. Wirtschaftliche Entwicklungen und soziale Verhaltensweisen in der Schuh- und Lederindustrie Badens und Württembergs. München 1997; Stefan D. Wilderotter: Richard Freudenberg. Liberaler Politiker und unabhängiger Bundestagsabgeordneter. Heidelberg 1992; Konrad Exner: Richard Freudenberg – einflussreicher Unternehmer im badischen Parlament (1919–1925). In: Badische Heimat. Bd. 88, Nr. 4, Dezember 2008, S. 616-623. Die zum 150-jährigen Jubiläum erschienene umfassende Festschrift aus dem Jahr 1999 beleuchtet zahlreiche Aspekte der Persönlichkeit: 150 Jahre Freudenberg. Die Entwicklung eines Familienunternehmens von der Gerberei zur internationalen Firmengruppe. Weinheim 1999. Der vorliegende Beitrag stützt sich in wesentlichen Passagen auf die Darstellung in Joachim Scholtyseck: Freudenberg. Ein Familienunternehmen in Kaiserreich, Demokratie und Diktatur. München 2016.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die von Richard Freudenbergs Großvater Carl Johann Freudenberg im Jahr 1849 in Weinheim an der Bergstraße gegründete Gerberei avancierte aus zunächst noch bescheidenen Anfängen im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zu einem der wichtigsten Lederhersteller Europas. Die heutige Freudenberg Gruppe, als Mischkonzern und „global player" ein wichtiger Zulieferer für die internationale Auto- und Maschinenindustrie, zählt mit weltweit rund 40.000 Mitarbeitern und mit rund 500 Gesellschaften in 57 Ländern zu den industriellen „hidden champions" der Bundesrepublik. Obwohl Richard Freudenberg gelegentlich noch für sich die Berufsbezeichnung „Gerber" verwendete, wandelte sich schon in seiner Zeit das Bild der Firma entscheidend. An das Handwerk des Gerbens und das Renommee eines weltbekannten Lederherstellers wird im Unternehmen heute nur noch historisch erinnert. Die Lederproduktion wurde im Jahr 2002 endgültig eingestellt.

Eine wirtschaftsbürgerliche Lebenswelt im Deutschen Kaiserreich

Richard Freudenbergs Biografie und seine Weltsicht bleiben unverständlich, wenn man nicht auf die politisch-kulturellen Rahmenbedingungen der südwestdeutschen Region eingeht, die ihn prägten. Der Aufstieg einer erfolgreichen Gerberei, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ihre begehrten Leder ständig industriell verbesserte, steht paradigmatisch für den wachsenden Einfluss des deutschen Besitz- und Bildungsbürgertums. Er ist zugleich ein Paradebeispiel für ein im liberalen Milieu Badens verankertes Unternehmen mit patriarchalischen Grundzügen: Protestantisch verwurzelt, eher dem Großherzog in Karlsruhe als dem preußisch-deutschen Kaiser verpflichtet, entstand ein Unternehmen, das um 1900 bereits auf allen fünf Kontinenten als Exporteur von gegerbtem Oberleder tätig war, und – von den Konkurrenten zugleich bewundert und gefürchtet – zur Crème de la crème des europäischen Gerberhandwerks zählte. Das paternalistische Verständnis Hermann Ernst Freudenbergs, des wichtigsten Protagonisten der zweiten Unternehmer-Generation, war archetypisch: Dieser glaubte zu wissen, was richtig für die eigenen Arbeiter war, zahlte gute Löhne und fühlte sich durch die Pflege der 1874 gegründeten Betriebskrankenkasse sozial verantwortlich. Mit Gewerkschaften und Sozialdemokratie konnte er hingegen nichts anfangen.

Richard Freudenberg wurde am 9. Februar 1892 in Weinheim als siebtes Kind seiner Eltern Hermann Ernst und Helene Freudenberg geboren und besuchte seit 1901 das dortige Realgymnasium, das er 1911 mit dem Abitur abschloss. Mit Erlaubnis des Vaters studierte er Botanik und Gartenbau, ab dem Wintersemester 1911/12 in Bonn, dann nach einem Studienaufenthalt in Reading und Hastings ab dem Wintersemester 1912/13 an der Technischen

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Universität in Berlin und in Frankfurt am Main.[2] Bei Erwin Baur, dem Leiter des Berliner Forschungsinstituts für Vererbungslehre an der Landwirtschaftlichen Hochschule, begann er eine Doktorarbeit über Kreuzungsversuche bei Kohlpflanzen. Wie für die meisten seiner Generation wurde 1914 auch für Freudenberg ein Schicksalsjahr. Während seine Brüder Hans und Otto eingezogen wurden, war er auf Grund eines angeborenen Knie- und Armschadens „felddienstunfähig". Seinem Vater Hermann Ernst hatte er zugesagt, im Falle eines Krieges nach Weinheim zurückzukehren. Es war ihm daher – ohne den angestrebten Universitätsabschluss – eine „selbstverständliche Pflicht", in der Gerberei mitzuhelfen. Mühelos durchlief er mit schneller Auffassungsgabe und Ehrgeiz die üblichen kaufmännischen und fabrikationstechnischen Ausbildungsstufen und arbeitete sich in alle wesentlichen Bereiche des Unternehmens ein, vom Personalwesen bis zu den Steuer- und Finanzangelegenheiten. Sein Organisationstalent konnte er unter Beweis stellen, als er 1915 seinen Vater bei dessen Verwaltungstätigkeit in der Kriegsrohstoff-Abteilung in Berlin vertrat.[3]

Der Erste Weltkrieg traf die Gerberei schwer. Der Export, der inzwischen eine geradezu atemberaubende Quote von fast siebzig Prozent erreicht hatte, brach zusammen. Kriegsbedingte Zwangswirtschaft, Import- und Exportverbote sowie der Rückgriff auf obsolet geglaubte Ersatzgerbstoffe waren das Signum dieser Zeit des Niedergangs. Die Produktion betrug nach vier Jahren Krieg nur noch ein Fünftel der Vorkriegsmenge.[4] Die Hohenzollernmonarchie hatte sich bei Kriegsende in den Augen der meisten Industriellen diskreditiert. Den Unternehmern, „die in erster Linie an Schornsteine und Schlackehaufen, Eingangsbücher und Gewinnspannen dachten, bedeutete das Schicksal von gekrönten Häuptern wenig", so ist diese Einstellung, das Kaiserreich wie einen schlecht geführten Betrieb dem Konkursverwalter zu überantworten, treffend beschrieben worden.[5]

Parlamentarisches Engagement in prekären Zeiten

Auch Richard Freudenberg trauerte dem Kaiserreich nicht lange nach, sondern blickte nach vorn. Über das „Ammenmärchen vom Dolchstoß", so stell-

2 Karl Johann Freudenberg (Hrsg.): Hermann Ernst Freudenberg (1856-1923). Heidelberg 1976, S. 249.
3 Ebd., S. 252.
4 Ansprache Richard Freudenbergs vom 16. April 1948. In: Unternehmensarchiv Carl Freudenberg & Co. KG (künftig UAF&Co) 1/00274, S. 8.
5 Henry A. Turner: Die Großunternehmer und der Aufstieg Hitlers. Berlin 1985, S. 30.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

te er später fest, habe er nur lachen können.[6] Als sich im Zuge der Novemberrevolution auch in Weinheim ein „Arbeiter- und Soldatenrat“ bildete, ermöglichten seine Diskussionsbeiträge in den lokalen Veranstaltungen einen Einblick in Richard Freudenbergs vom väterlichen Liberalismus geprägtes Denken. Der Sozialdemokratie stand er distanziert gegenüber. 1911 hatte er im Alter von knapp zwanzig Jahren SPD-Versammlungen besucht und sich unangenehm berührt gezeigt. Er hatte nicht nur über „ein Weibsbild ‚Frau Zetkin‘“ gelästert, sondern auch den Diskussionsstil und das von ihm diagnostizierte Organisationschaos der Partei bemängelt.[7] 1918 war dies anders geworden. Die Regierung von Friedrich Ebert (SPD) und Hugo Haase (USPD) erkannte er ebenso ausdrücklich an wie den örtlichen Arbeiter- und Soldatenrat, weil dieser der „Träger der Revolution“ sei und diese gegen „reaktionäre Bestrebungen“ sichern müsse. Als Repräsentant des Bürgertums wünschte er jedoch, dem Beispiel anderer Städte zu folgen und den Arbeiter- und Soldatenräten sogenannte Bürgerräte an die Seite zu stellen und möglichst rasch eine Nationalversammlung einzuberufen. Er bedauerte die „traurigen Auswüchse der Revolution“, die er etwa im Abreißen der Epauletten bei den Offizieren beobachtet hatte. Für die Spartakisten und deren „Anmaßung der Exekutive“ in den Großstädten zeigte er kein Verständnis. Mit den Arbeiterräten müsse man zusammenarbeiten, und „Obstruktion“ sei keine Lösung, weil dadurch nur die gemäßigten Sozialdemokraten geschädigt würden: „Wir würden sonst nur die Geschäfte der Spartakusgruppe besorgen. Ebert wolle das Beste, und man dürfe sagen, dass die gemäßigte Sozialdemokratie sich patriotisch bewähre. Das Bürgertum habe im Weltkriege traurig versagt. Viele haben erkannt, dass große Gefahren drohen, aber niemand habe es gewagt, das zu sagen.“[8] Freudenberg wurde in den erweiterten Ausschuss des „Volksrats“ gewählt. Hier saß er mit Sozialdemokraten und Mitgliedern des Volksrats und des Bauernrats zusammen. Diese Tätigkeit hat er 1945 gegenüber amerikanischen Offizieren mit einem gewissen Stolz und einer kleinen Übertreibung hervorgehoben: „I believe I was its only member who was not a social democrat or a communist.“[9]

Im Dezember 1918 beklagte er in einer schonungslosen öffentlichen Analyse das Versagen und die Passivität des Wirtschaftsbürgertums im Kaiserreich: „In dem politischen Leben hatten wir in Deutschland bislang 3 mächtige Partei-Organisationen: Die an Zahl geringe, aber an Macht einfluss-

6 Richard Freudenberg: Die deutsche Ledererzeugung von 1913-1945 (1945). In: UAF&Co 3/01110.

7 Zitiert nach Sibille Freudenberg: Gesammeltes Leben. Auszüge aus Tagebüchern, Briefen und Reiseberichten. Weinheim 1974, S. 106.

8 „Die Aufgabe des Bürgertums in gegenwärtiger Zeit“. In: Weinheimer Anzeiger vom 22. November 1918. Eine Abschrift in: UAF&Co 1/00280.

9 Richard Freudenberg, „Subject: Application“ (Oktober 1945). In: National Archives Washington (künftig NA), OMGUS, Finance, Box 188.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

reichste konservative Partei, die an Zahl stärkste, aber niedergehaltene Sozialdemokratie, als dritte das Zentrum, das, geeint durch die gleiche Religion, seine Macht bald nach rechts, bald nach links zur Geltung brachte. Neben diesen drei großen Partei-Organisationen hatten wir die liberalen Parteien, uneins untereinander, aber auch innerhalb der einzelnen Parteien waren die Reihen nicht geschlossen." Die unter sich zerstrittenen Wirtschaftsbürger hätten sich nicht durchgesetzt: „Kritiklos haben sie sich im Frieden und erst recht im Krieg von der damals mächtigsten Gruppe der Konservativen führen lassen."[10] Dem Bürgertum fehle nach dem Untergang der Hohenzollernmonarchie eine angemessene Organisation, um der Sozialdemokratie etwas entgegenzusetzen. Die Zersplitterung der bürgerlichen Parteien – in Baden: Zentrum, DDP, Evangelisch-Soziale Partei und Badische Volkspartei – hielt er für einen Fehler, gab aber die Hoffnung auf eine Einigung von Links- und Rechtsliberalen auf regionaler Ebene nicht auf. Der jungen Demokratie räumte er gute Chancen ein.[11]

Wohl auch deshalb wurde Freudenberg, wie er selbst bemerkte, für eine Weile vom „Bazillus politicus" erfasst. Dies war erstaunlich: Anders als noch im 19. Jahrhundert wagten nach 1918 nur noch wenige Männer der Wirtschaft den Schritt in die politisch-parlamentarische Arena. Die Zeit der „Honoratiorenpolitiker", also derjenigen, die in der klassischen Definition von Max Weber „für [...] die Politik leben können, ohne von ihr leben zu müssen",[12] war an und für sich abgelaufen. Freudenbergs Entscheidung stellte insofern „eine Ausnahme" dar.[13] Zudem war es etwas ungewöhnlich, dass ein wirtschaftsliberaler Unternehmer seine politische Heimat ausgerechnet in der linksliberalen Deutschen Demokratischen Partei (DDP) fand, also jener Partei, die „sich wie keine andere mit der politischen Ordnung Weimars identifizierte".[14] Die Industriellen fanden sich in der Regel eher in der Deutschen Volkspartei (DVP) wieder, die von ehemaligen Nationalliberalen als

10 „Die Aufgaben des Weinheimer Volksrates". In: Weinheimer Anzeiger vom 7. Dezember 1918. Eine Abschrift in: UAF&Co 1/00280. Teilweise auch abgedruckt in: Richard Freudenberg 80 Jahre, o. O., o. J. (Weinheim 1972), S. 21-23.

11 Ebd.

12 Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. revidierte Aufl., Tübingen 1980, S. 170.

13 Cornelia Rauh-Kühne/Michael Ruck: Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): Regionale Eliten zwischen Diktatur und Demokratie. Baden und Württemberg 1930-1952. München 1993, S. 11-35, hier S. 34.

14 Marcus Llanque: Der Weimarer Linksliberalismus und das Problem politischer Verbindlichkeit. In: Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2015, S. 157-181, hier S. 164.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„antimarxistische Wirtschaftspartei“ aus der Taufe gehoben worden war und der Weimarer Republik mit gewissen Vorbehalten gegenüberstand.[15]

Der linksliberalen Partei strömten zu dieser Zeit viele neue Mitglieder zu, gerade im deutschen Südwesten als einer traditionellen Hochburg des Liberalismus. Die dort herrschende vielbeschworene Trias von „Optimismus, Geruhsamkeit und Idyll“[16] bot der DDP, die sich auf der Suche nach Antworten auf die Herausforderungen der Zeit auch der Zentrumspartei und der Sozialdemokratie öffnete, gute Chancen. Als „echte Parteigründung“ wollte die Partei das gemeinsame Dach für Nationalliberale und Fortschrittliche bilden und der Sozialdemokratie eine „demokratisch, sozial und national gesinnte“ bürgerliche Alternative entgegenstellen.[17]Ihr war es wesentlich zu verdanken, dass im gesamten liberalen Milieu „die bestimmende finanzkapitalistische Note“ zurücktrat.[18] Die linksliberale Fortschrittliche Volkspartei (FVP) forderte am 20. November 1918 ihre Mitglieder auf, in die DDP einzutreten.[19] Anders als auf Reichsebene[20] gelang in Baden das jahrzehntelang in immer neuen Anläufen angestrebte Zusammenspiel von Linksliberalen und Nationalliberalen, für das Richard Freudenberg in diesen Tagen beständig warb. Ende 1918 wurde er Mitglied im Weinheimer DDP-Ortsverein.

Bei den Wahlen zur Badischen Nationalversammlung vom 12. Januar 1919 wählte jeder fünfte Badener die DDP. Im deutschen Südwesten bildete sich eine stabile „Weimarer Koalition“ mit dem katholischen Zentrum als stärkster Kraft, gefolgt von SPD und DDP. Diese blieb, von einer einjährigen Unterbrechung abgesehen, bis 1929 an der Regierung. Richard Freudenberg

15 Vgl. Ludwig Richter: Die Deutsche Volkspartei 1918-1933, Düsseldorf 2002. Selbst diejenigen ehemaligen Nationalliberalen, die der DDP beitraten, fühlten sich hier „nur geduldet und an den Rand gedrängt“. Alexander Bangert: Das Postulat der „Sammlung der Mitte“ und ein Wechselspiel aus Konfrontation und Annäherung – Das ambivalente Verhältnis von Deutscher Demokratischer Partei (DDP) und Deutscher Volkspartei (DVP) in Baden 1918-1933. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 25 (2013), S. 249-276, hier S. 259.

16 Sigmund Neumann: Die deutschen Parteien, Berlin 1932, S. 51.

17 Ebd., S. 46.

18 Ebd., S. 51. Vgl. Lothar Albertin: Die Auflösung der bürgerlichen Mitte und die Krise des parlamentarischen Systems von Weimar. In: Eberhard Kolb/Walter Mühlhausen (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, München 1997, S. 59-111.

19 Ders: Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik. Eine vergleichende Analyse der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei, Düsseldorf 1972, S. 52. Vgl. Bangert: Das Postulat (wie Anm. 15), S. 249. Daneben aus der älteren Literatur Werner Stephan: Aufstieg und Verfall des Linksliberalismus 1918-1933. Geschichte der Deutschen Demokratischen Partei, Göttingen 1973, S. 355-361 u. Wolfgang Benz: Süddeutschland in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik, Berlin 1970.

20 Dieter Langewiesche: Liberalismus in Deutschland, Frankfurt am Main 1988, S. 280-286; Werner Jochmann: Der deutsche Liberalismus und seine Herausforderung durch den Nationalsozialismus. In: Rudolf von Thadden (Hrsg.), Die Krise des Liberalismus zwischen den Weltkriegen, Göttingen 1978, S. 115-129, bes. S. 121-124.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wurde nicht nur im Juli 1919 Nachfolger seines Vaters im Weinheimer Gemeinderat, sondern trat im November 1919 als DDP-Abgeordneter im Alter von 27 Jahren – und damit als „Benjamin“[21] – in den Badischen Landtag an die Stelle des nationalliberal gesinnten Friedrich König.[22] Die Faszination des Jungunternehmers für Politik und sein offenkundiger „Liberalismus der Tat“[23] stieß bei seinem Vater zwar auf wenig Gegenliebe, aber der Sohn ließ sich dadurch nicht beirren. Schließlich war seine Entscheidung für die Politik durch die Selbstanklage seines Vaters mitbedingt, dass es ein Fehler gewesen sei, sich im Kaiserreich als Unternehmer politisch zu wenig engagiert zu haben. Die Jahre dieser „politischen Doppelarbeit“, so hat Richard Freudenberg rückblickend konstatiert, wolle er nicht missen, weil sie ihn über die rein wirtschaftlichen Interessen hinausgeführt hätten.[24]

In dem jüdischen Rechtsanwalt Ludwig Haas, der im Badischen Landtag und im Reichstag als engagierter Republikaner tätig war und den unweit entfernten Wahlkreis Karlsruhe vertrat, fand Freudenberg einen „anerkannten Lehrmeister“.[25] In den Niederungen der Landespolitik ging es in der Regel um profane Dinge. Die Angelegenheiten, mit denen sich Freudenberg als Mitglied des Haushaltsausschusses im Badischen Landtag beschäftigte, waren wenig spektakulär, zumal die Koalition aus Zentrum, SPD und DDP ihre Beschlüsse in der Regel einvernehmlich fasste. Die Protokolle der Verhandlungen verzeichnen ausschließlich sachbezogene Beiträge: ein Beweis für die trockene Kärrnerarbeit eines Provinzpolitikers im besten Sinne des Wortes, der abseits der Berliner Hektik auf Landesebene für die Republik warb. Es ging um die Aufhebung der marktverzerrenden Zwangsbewirtschaftung, die Verschuldung der badischen Eisenbahnen und den Erhalt ihrer Arbeitsplätze, die Sanierung der defizitären Staatsbrauerei Rothaus, schließlich die Finanzierung des Großprojekts der Neckar-Kanalisierung. Immer wieder spielten die regionale und kommunale Steuergesetzgebung und der Finanzausgleich eine Rolle, bei denen Freudenberg beharrlich für ein angemessenes

21 Adolf Freudenberg: Der Benjamin im Badischen Landtag. In: Der Freudenberger 2 (1962), S. 70-83.

22 Vgl. Wilderotter: Richard Freudenberg (wie Anm. 1), S. 21 f.

23 Dieter Langewiesche: Liberalismus und Region. In: Lothar Gall/ders. (Hrsg.), Liberalismus und Region. Zur Geschichte des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert, München 1995, S. 1-18, hier S. 2. Vgl. Karl Heinrich Pohl: „Einig“, „kraftvoll“, „machtbewußt“. Überlegungen zu einer Geschichte des deutschen Liberalismus aus regionaler Perspektive. In: Historische Mitteilungen 7 (1994), S. 62-80.

24 Richard Freudenberg an Heinrich Krumm vom 11. Dezember 1944. In: UAF&Co 3/02992.

25 Adolf Freudenberg: Der Benjamin (wie Anm. 21), S. 82; zu Haas vgl. jetzt Ewald Grothe u. a. (Hrsg.): Ludwig Haas. Ein deutscher Jude und Kämpfer für die Demokratie. Düsseldorf 2017.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Steueraufkommen auf Gemeindeebene und gegen eine Überschuldung votierte.[26]

Mit den auf Reichsebene ausgetragenen heftigen Auseinandersetzungen über Nachkriegsordnung, Versailler Vertrag, Reparationspolitik und Sozialpolitik[27] war der Badische Landtag hingegen naturgemäß kaum befasst. Nur gelegentlich spielte die „große Politik" eine Rolle. Freudenberg verurteilte die antisemitischen Angriffe gegen den DDP-Mitbegründer Walther Rathenau, den er bei Landtagswahlkämpfen schätzen gelernt hatte,[28] und würdigte nach dessen Ermordung dessen „unsterbliche Verdienste um das deutsche Volk". Weil Rathenau erkannt habe, dass Deutschland „nur in engster Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Mächten, nicht aber als einzelne Macht aus dem Elende herauskommen" könne, habe er entschieden vaterlandsfreundlicher gehandelt „als jene, die sich mit großen Worten zum Deutschtum bekennen".[29]

Auch im „Flaggenstreit", der in der Mitte der 1920er-Jahre die Gemüter bewegte und bei dem es um die Frage ging, ob das Schwarz-Weiß-Rot des Kaiserreichs oder das Schwarz-Rot-Gold von Weimar die angemessenen Nationalfarben seien, stand Freudenberg ganz auf der Seite der Verteidiger der Weimarer Demokratie.[30] Im Badischen Landtag warb er für wirtschaftliche Vernunft und europäische Zusammenarbeit. Man habe den Deutschen zu Recht den Vorwurf gemacht, „dass im Frieden jeder einzelne nur immer seinem eigenen Gewerbe, seinem eigenen Betriebe nachgegangen" sei".[31] An anderer Stelle stellte er fest, dass es „keinen anderen Ausweg" gebe, als sich in Europa „zu einem großen, einheitlichen Wirtschaftsgebiet" zusammenzuschließen, in dem „Absatz und Produktion sich besser ausgleichen kann als in dem Wirtschaftsgebiet der einzelnen Länder."[32] Der Appell für Frieden und internationale Verständigung war zugleich eine Reminiszenz an den Fortschrittsgedanken: Entgegen den Tendenzen der Zeit glaubte Richard Freudenberg an die Demokratisierung durch internationalen Handel, mit anderen Worten: Er glaubte an eine liberale Wertegemeinschaft.

Die Krisen der Weimarer Republik hatten Rückwirkungen auf die Wahlergebnisse, die unerbittlich die dramatische Erosion des demokratischen Po-

26 Wilderotter: Richard Freudenberg (wie Anm. 1), S. 222-224. Die Sitzungsprotokolle des Badischen Landtages sind auf den Internetseiten der Badischen Landesbibliothek digital zugänglich: http://digital.blb-karlsruhe.de/nav/classification/792873.

27 Thomas Mergel: Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag. Düsseldorf 2012.

28 Vgl. Wilderotter: Richard Freudenberg (wie Anm. 1), S. 22.

29 Weinheimer Anzeiger vom 5. Juli 1922.

30 Richard Freudenberg an Adolf Freudenberg vom 27. Dezember 1928. In: UAF&Co 3/02961.

31 Verhandlungen des Badischen Landtags, 1. Landtagsperiode, 2. Sitzungsperiode, Karlsruhe 1921, 12. öffentliche Sitzung am Freitag, den 23. Januar 1920, Sp. 541.

32 Zit. nach Adolf Freudenberg: Der Benjamin (wie Anm. 21), S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tenzials spiegelten und besonders die republiktreuen Parteien trafen.[33] Schon bei den badischen Landtagswahlen im Oktober 1921 gaben nur noch 8,46 Prozent der Wähler der DDP ihre Stimme – immerhin blieb Weinheim mit 15,3 Prozent eine Hochburg der Linksliberalen. Die herben Wahlverluste und parteipolitische Querelen führten bei Freudenberg bald zur Ernüchterung. Der ursprüngliche „jugendliche ehrliche Enthusiasmus" sei bei ihm bald verflogen gewesen, resümierte er rückblickend im Jahr 1944. Die „Unsachlichkeit und Engherzigkeit der Akteure" schreckten ihn ab und bewogen ihn, sich aus der Tagespolitik zurückzuziehen und ins elterliche Unternehmen zurückzukehren.[34] Sicherlich spielten aber auch private Gründe eine Rolle. Er hatte Sibille Sternberg, eine Karlsruher Arzttochter, kennengelernt und 1922 geheiratet. Für den 1925 neu zu wählenden Badischen Landtag ließ er sich nicht mehr aufstellen.

Gleichwohl blieb Freudenberg seiner Partei eng verbunden: Seit den Kommunalwahlen vom Juni 1919 saß er für die DDP im Gemeinderat von Weinheim – ein Gremium, in das er 1923, 1927 und 1931 wiedergewählt wurde. Auf Landesebene wurde er stellvertretender Vorsitzender der DDP, die vorübergehend in die Opposition ging und die Regierung einer Koalition von SPD und Zentrum überlassen musste. Er übte sein Amt weitgehend ehrenamtlich aus, weil er neben seiner Tätigkeit im Unternehmen kaum Zeit für die Parteiarbeit hatte.[35] Als Mitglied des geschäftsführenden Ausschusses zählte er aber weiterhin zur höchsten regionalen Parteiinstanz. Gespräche zwischen ihm und dem badischen DVP-Vorsitzenden Eugen Steinel mündeten sogar in einer Vereinbarung über eine befristete Zusammenarbeit der beiden Landtagsfraktionen.[36] Zudem pflegte er den Austausch mit führenden linksliberalen Politikern wie dem ihm nahestehenden badischen Staatspräsi-

33 Zur Debatte über eine angebliche in allen politischen Lagern und Milieus erkennbare „optimistische Grundhaltung" vgl. Rüdiger Graf: Optimismus und Pessimismus in der Krise – der politisch-kulturelle Diskurs in der Weimarer Republik. In: Wolfgang Hardtwig (Hrsg.): Ordnungen in der Krise. Zur Politischen Kulturgeschichte Deutschlands 1918-1933. München 2007, S. 115-140, hier S. 139; Tim B. Müller: Nach dem Ersten Weltkrieg. Lebensversuche moderner Demokratien. Hamburg 2014; ders.: Demokratie und Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 62 (2014), S. 569-601. Grundsätzlich auch Christoph Gusy: Fragen an das „demokratische Denken" in der Weimarer Republik. In: ders. (Hrsg.): Demokratisches Denken in der Weimarer Republik. Baden-Baden 2000, S. 635-663; sowie die Beiträge in: Wolfgang Hardtwig (Hrsg.): Politische Kulturgeschichte in der Zwischenkriegszeit 1918-1939. Göttingen 2005.

34 Richard Freudenberg an Heinrich Krumm vom 11. Dezember 1944. In: UAF&Co 3/02992.

35 Richard Freudenberg an Hermann Dietrich vom 20. Juni 1929. In: BArch N 1004, Nr. 236, Bl. 15.

36 Vgl. das Schreiben des badischen DDP-Generalsekretärs Karl Dees an Hermann Dietrich vom 19. Februar 1926. In: BArch N 1004, Nr. 229, Bl. 49-51; Bangert: Das Postulat (wie Anm. 15), S. 268.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

denten Hermann Hummel, einem Exponenten des linken Parteiflügels,[37] sowie dem Reichsfinanzminister und badischen DDP-Vorsitzenden Hermann Dietrich.[38] Auch mit dem Reichsinnen- und Justizminister Erich Koch-Weser (DDP), dem preußischen Finanzminister Hermann Höpker-Aschoff (DDP), dem württembergischen Wirtschaftsminister Reinhold Maier (DDP), dem badischen Finanzminister Heinrich Köhler (Zentrum) und seinem Nachfolger Josef Schmitt (Zentrum) stand er in Verbindung. Zahlreiche der chronisch geldknappen demokratischen Zeitungen erhielten Zuschüsse – was sich allerdings als Fass ohne Boden erwies. Immer wieder platzte Freudenberg der Kragen: Man könne es nicht verantworten, „auf die Dauer wegen eines Zeitungsprestiges die Landespartei vollkommen lahm zu legen", schrieb er 1927 entnervt an Dietrich.[39]

Wichtiger als die Politik wurde für Richard Freudenberg die Restrukturierung der Firma. Die Zwischenkriegszeit stellte für das Unternehmen Carl Freudenberg zwar keine Niedergangsgeschichte dar, war aber durch kurzfristige und strukturelle Dauerkrisen gekennzeichnet. Der Erste Weltkrieg hatte der deutschen Lederwirtschaft einen Schlag versetzt, von dem sie sich niemals wieder erholte. Nach Kriegsende kämpfte Freudenberg mit seinen Standeskollegen vom Arbeitgeberverband der Deutschen Lederindustrie zunächst gegen die immer noch bestehende Zwangsbewirtschaftung und das Importverbot von Häuten und Fellen. Unterstützung fand er bei liberalen Politikern wie Paul Moldenhauer (DVP), Georg Gothein (DDP) und Friedrich Naumann,[40] aber auch bei Matthias Erzberger (Zentrum) und selbst bei der Gewerkschaft der Lederarbeiter Deutschlands.[41] 1921 endete zwar die Zwangsbewirtschaftung, aber das Einfuhrverbot für Leder wurde erst im Januar 1924 endgültig aufgehoben.

37 Vgl. Adelheid von Saldern: Hermann Dietrich. Ein Staatsmann der Weimarer Republik, Boppard 1966, S. 26.

38 Vgl. die Unterlagen in: BArch N 1004, Nr. 230, 231, 236 und 272.

39 Richard Freudenberg an Hermann Dietrich vom 21. Februar 1927. In: BArch N 1004, Nr. 230, Bl. 263.

40 Hermann Pinnow: 100 Jahre Carl Freudenberg 1849-1949. Frankfurt am Main 1949, S. 117 f.

41 Vgl. Dieter Schuster: Die Lederarbeiter und ihre Gewerkschaften bis 1945. In: Klaus Tenfelde (Hrsg.): Ein neues Band der Solidarität. Chemie – Bergbau – Leder. Industriearbeiter und Gewerkschaften in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Hannover 1997, S. 39-61, bes. S. 53 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wirtschaftliche Aufholjagd, Strukturwandel der Lederindustrie und das Aufkommen des politischen Extremismus

Nach dem Tod seines Vaters Hermann Ernst im Jahr 1923 trat Richard an dessen Stelle als Firmenchef. Als dem wohl charismatischsten, aber auch kantigsten unter den Freudenbergs der dritten Generation, fiel ihm als Primus inter pares „eine koordinierende und repräsentierende Rolle“ zu.[42] Die Arbeiter in der Firma brachten dem neuen Mann an der Unternehmensspitze, wie der Betriebsrat noch Jahrzehnte später berichtete, eine „furchtsame Verehrung“ entgegen. Er habe „in seiner Person gleichermaßen den Typ des modernen Unternehmers wie des feudalistischen Fabrikherrn“ verkörpert, der sich in seiner Fabrik und mit seinem „Fabrikvolk“ bestens ausgekannt habe.[43] Eine weniger kritische Stimme fand folgende Charakterisierung: „Eigenwillig und temperamentvoll, trotz seiner vielfältigen Aufgaben alles andere als ein von hektischer Betriebsamkeit besessener Manager, vielmehr in Haltung und Auftreten eher konservativ und in sich ruhend, mit klarer, die heimische Mundart nicht verleugnender Sprache, konsequent liberal zwar in Taten und Meinungen, jedoch von gesundem Bewusstsein der eigenen Autorität erfüllt. [...] Beileibe nicht immer bequem und berechenbar, schafft er gelegentlich auch wohl dem als richtig Erkannten zuliebe in einsamem Entschluss vollendete Tatsachen, deren Anerkennung dann der Mitwelt überlassen bleibt.“[44] Als die Firma 1926 Absatzschwierigkeiten hatte, verhandelte Richard Freudenberg mit dem Betriebsrat über Lohnkürzungen und musste sich vom damaligen Betriebsratsvorsitzenden als „Ausbeuter“ beschimpfen lassen, der ins Zuchthaus gehöre.[45] Freudenberg, der ohnehin für streikende Arbeiter „kein Verständnis“ hatte,[46] sorgte dafür, dass der unbequeme Betriebsratsvorsitzende zunächst auf einen Posten in Argentinien abgeschoben und nach seiner Rückkehr nicht wieder eingestellt wurde. In dieser Strukturkrise wurden rund 200 ungelernte Arbeiter entlassen, darunter auch zahlreiche „unliebsame Arbeitervertreter“.[47]

42 150 Jahre Freudenberg (wie Anm. 1), S. 52.
43 150 Jahre Freudenberg. Die Belegschaften im Wandel der Zeit, hrsg. von einer Arbeitsgruppe des Freudenberg-Konzernbetriebsrats. o. O. 1999, S. 8.
44 Erhard Becker: Richard Freudenberg. In: In Baden-Württemberg: Kultur, Leben, Natur, (März 1960), S. 33.
45 In den Betriebsratsprotokollen des Jahres 1926 fehlen die entsprechenden Dokumente. Die Darstellung folgt hier der auf Zeitzeugenangaben beruhenden Darstellung in 150 Jahre Freudenberg. Die Belegschaften (wie Anm. 43), S. 12 und 17.
46 C. G. Müller: Unter uns Stadträten. In: Richard Freudenberg 70 Jahre. Sonderheft „Der Freudenberger“, Februar 1962, S. 65 f., hier S. 65.
47 Geschäftsbericht 1926. In: UAF&Co 3/07282. Vgl. auch die Aussage des KPD-Betriebsratsmitglieds Robert Klausmann. In: Spruchkammerakte Richard Freudenberg vom 6. Juni 1947, Generallandesarchiv Karlsruhe 465, p Nr. 2744 (1), S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Weltwirtschaftskrise brachte die deutsche Lederindustrie durch dramatisch sinkende Preise für fertige Kalbsfelle kurz darauf erneut in Bedrängnis. Richard Freudenberg sprach im Herbst 1930 von der „entsetzlichen Arbeitslosigkeit in der Stadt" und beurteilte die Lage als so ernst, dass man froh sein müsse, „wenn uns Kurzarbeit und Entlassungen erspart bleiben".[48] Die wöchentliche Arbeitszeit für die rund 3.500 Beschäftigten sank von 42 Stunden im Jahr 1930 auf 34 Stunden im Jahr 1932, zugleich wurden die Stundenlöhne von 1,31 RM sukzessive auf 0,86 RM gesenkt.[49] Ein eigenes Kurzarbeitsmodell zur Vermeidung von Entlassungen griff kaum. Ende 1932 stand die Unternehmensleitung vor der Alternative, entweder Hunderte von Beschäftigten zu entlassen oder die Wochenarbeitszeit auf 32 oder gar nur 24 Stunden zu verkürzen.[50] Einige Jahre später bereute man, die Produktion nicht schon 1930 zurückgefahren zu haben. Man habe es aber für eine Pflicht gehalten, die Arbeiterschaft „auch in schwierigen Zeiten" zu halten.[51]

Mit der SPD tat sich der Liberale nach wie vor schwer. Für den Fall eines Erfolgs der Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen 1928 prophezeite er „weitere Belastungen auf sozialpolitischem Gebiete".[52] Auch mit dem Zentrum lag er ständig über Kreuz, denn eine Zusammenarbeit mit der katholischen Partei war für viele Liberale immer noch undenkbar. Häufiger Streitpunkt waren die von ihm abgelehnten konfessionellen Schulen. Im Badischen Landtag hatte er immer wieder rhetorische Scharmützel mit Dr. Josef Schober, dem Partei- und Fraktionsvorsitzenden des badischen Zentrums, ausgefochten. Der volkstümliche Schober, ein begnadeter Redner, aber auch seine Mitstreiter, hatten sich als formidable Gegner Freudenbergs erwiesen, wie sich Richard Freudenbergs Bruder Adolf später erinnerte: „Größere Gegensätze waren kaum denkbar als die zwischen den meist bäuerlich geprägten katholisch-konservativen Zentrumsherren aus dem Oberland und dem jungen, so aufreizend emanzipierten Unternehmer aus dem Nordzipfel des ohnehin liberal und sozialistisch ‚verseuchten' Unterlandes."[53] Es war kein Zufall, dass die bislang einigermaßen stabile demokratische Koalitionsregie-

48 Richard Freudenberg an Karl Möll vom 11. September 1930. In: UAF&Co 3/02961.
49 Vgl. ausführlich bei Scholtyseck: Freudenberg (wie Anm. 1), S. 61ff.
50 „Betriebsratssitzung 29. Dezember 1931 nachmittags 2 Uhr in der Gerberei". In: UAF&Co 3/01510. Vgl. „Richard Freudenberg sprach zu seiner Gefolgschaft. Betriebsappell der Lederwerke Carl Freudenberg". In: Weinheimer Nachrichten vom 17. April 1937.
51 „Bericht" (August 1936). In: UAF&Co 3/01363.
52 Richard Freudenberg an Alfred Morris vom 24. April 1928. In: UAF&Co 3/02961.
53 Adolf Freudenberg: Der Benjamin (wie Anm. 21), S. 75.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rung in Baden schließlich im Herbst 1932 wesentlich wegen der Differenzen über die Konkordatsverhandlungen zerbrach.[54]

Die Verlockung des traditionellen Machtstaates, die verbreitete Ablehnung der Versailler Ordnung und der Reparationszahlungen, gemischt mit völkischen Untertönen, waren Indikatoren für das Abwandern von Teilen des Bürgertums zur NS-Bewegung.[55] Ebenso zeigten viele Deutsche politische Ermüdungserscheinungen angesichts der scheinbar fruchtlosen Debatten im Reichstag, die von den erstarkenden Nationalsozialisten als parlamentarischer Kuhhandel verächtlich gemacht wurden.[56]

Verteidiger des Bürgertums und der Demokratie

Die enttäuschenden Ergebnisse der DDP – magere 4,9 Prozent bei den Reichstagswahlen vom Mai 1928 – interpretierte Freudenberg als eine Folge des europaweit zu beobachtenden Niedergangs des Liberalismus. Die einzige Rettung gegenüber Sozialismus, Konservatismus und dem Klerikalismus sah er darin, dass „sich die bürgerlichen Parteien der Mitte möglichst unter Einschluss der Wirtschaftspartei zusammen tun".[57] Dies entsprach einer Gesamttendenz seiner Partei, die sich inzwischen ein neues linksliberales Wirtschaftsprofil zu schaffen suchte, um, wie Dietrich im Juni 1928 an Freudenberg schrieb, den Mittelstand gegen „großkapitalistische" Einflüsse zu verteidigen.[58] Die Schaffung einer liberalen „Mittelpartei"[59] misslang allerdings. Während die DVP einen Rechtsruck machte, erkennbar in einem deut-

54 Vgl. Paul Sauer: Staat, Politik, Akteure. In: Otto Borst (Hrsg.): Das Dritte Reich in Baden und Württemberg. Stuttgart 1988, S. 14-28, hier S. 15; Hans-Willi Schondelmaier: Die NSDAP im Badischen Landtag 1929-1933. In: Thomas Schnabel (Hrsg.): Die Machtergreifung in Südwestdeutschland. Das Ende der Weimarer Republik in Baden und Württemberg 1928-1933. Stuttgart u. a. 1982, S. 82-112.

55 Eric Kurlander: The price of exclusion. Ethnicity, national identity, and the decline of German liberalism 1898-1933. New York u. a. 2006. Vgl. ders.: Living with Hitler. Liberal Democrats in the Third Reich. New Haven 2009.

56 Werner Plumpe: Der Reichsverband der Deutschen Industrie und die Krise der Weimarer Republik. In: Andreas Wirsching (Hrsg.): Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie. Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich. München 2007, S. 129-157; Wolfram Pyta: Vernunftrepublikanismus in den Spitzenverbänden der deutschen Industrie. In: Andreas Wirsching/Jürgen Eder (Hrsg.): Vernunftrepublikanismus in der Weimarer Republik. Politik, Literatur, Wissenschaft. Stuttgart 2008, S. 87-108; Adam Tooze: Ökonomie der Zerstörung. Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus. München 2007, S. 127-135.

57 Richard Freudenberg an Hermann Dietrich vom 30. Mai 1928. In: UAF&Co 3/02961.

58 Werner Schneider: Die Deutsche Demokratische Partei in der Weimarer Republik 1924-1930. München 1978, S. 170.

59 Vgl. zu diesen Bemühungen Larry E. Jones: Sammlung oder Zersplitterung? Die Bestrebungen zur Bildung einer neuen Mittelpartei in der Endphase der Weimarer Republik 1930-1933. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 (1977), S. 265-304, bes. S. 280-304.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lichen Schwenk gegen SPD und Gewerkschaften, konnte die Gründung der Deutschen Staatspartei (DStP) den Wählerschwund nicht eindämmen. Richard Freudenberg wurde badischer Landesvorsitzender der DStP, aber mit Wahlerfolgen war das nicht verbunden, im Gegenteil, wie die deprimierenden Ergebnisse der Reichstagswahl im September 1930 zeigten, bei der die neue Partei nur 3,8 Prozent der Stimmen erhielt.[60] Selbst im liberalen Kernland Baden konnte die gemeinsame Liste von DVP und DStP nicht mehr als zehn Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen.

Welche Parteienkoalition Richard Freudenberg, der 1931/32 sogar einmal als badischer Finanzminister im Gespräch war,[61] in der Agonie der Weimarer Republik bevorzugte, ist unbekannt. Im Weinheimer Gemeinderat kandidierte er 1933 auf der gemeinsamen „Bürgerliste" des Zentrums, der DVP, des Evangelischen Volksdienstes und seiner eigenen DStP. Den Nationalsozialismus hatte er lange Zeit noch nicht als Bedrohung angesehen, wohl auch, weil die NSDAP in Baden zunächst einen schweren Stand gehabt hatte.[62] Die aus der „guten alten Zeit" des badischen Großherzogtums herrührende liberale und antitotalitäre Grundauffassung lässt sich bei den führenden Köpfen der Firma bis ins Jahr 1933 eindeutig nachweisen. Die Stellungnahmen gegen Hitler zeigen aufrechte und standhafte Verteidiger der Demokratie, was sicherlich auch damit zu tun hatte, dass sich die Familie „internationalisiert" hatte und durch die zahlreichen Ehen mit jüdischen Frauen der nationalsozialistische Antisemitismus auf sie besonders abstoßend wirkte.

Als im Jahr 1932 die Wiederwahl Paul von Hindenburgs zum Reichspräsidenten anstand, verwandte sich Richard Freudenberg vor allem deshalb für den greisen Feldherrn, weil er damit den Gegenkandidaten Adolf Hitler verhindern wollte. Ausgerechnet Hindenburg genoss jetzt die Unterstützung des Zentrums, der SPD und der Linksliberalen,[63] ein Zeichen, wie sehr sich das politische Klima in Deutschland verändert hatte. Auf einer der Kundgebungen des „Hindenburgausschusses", der sich für dessen Wiederwahl konstitu-

60 Bangert, Das Postulat (wie Anm. 15), S. 271. Vgl. Dirk Lau: Wahlkämpfe in der Weimarer Republik. Propaganda und Programme der politischen Parteien bei den Wahlen zum Deutschen Reichstag von 1924 bis 1930. Marburg 2008.

61 Der badische Finanzminister Walter Köhler hat hierzu in seinen Erinnerungen vermerkt, dass er dies bedauert habe, „denn ich hätte ihn 1933 absägen müssen". Walter Köhler: Lebenserinnerungen. In: Stadtarchiv Weinheim, S. 31.

62 Johnpeter Horst Grill: The Nazi Movement in Baden, 1920-1945., Chapel Hill 1983; Ernst Otto Bräunche: Die NSDAP in Baden 1928-1933. Der Weg zur Macht. In: Schnabel (Hrsg.): Die Machtergreifung in Südwestdeutschland (wie Anm. 54), S. 15-48 und 49-81. Zur Entwicklung der NSDAP in ihrer Frühzeit Hellmuth Auerbach: Regionale Wurzeln und Differenzen der NSDAP 1919-1923. In: Horst Möller/Andreas Wirsching/Walter Ziegler (Hrsg.): Nationalsozialismus in der Region. Beiträge zur regionalen und lokalen Forschung und zum internationalen Vergleich. München 1996, S. 65-85, hier S. 72.

63 Jürgen W. Falter: The Two Hindenburg Elections of 1925 and 1932: A Total Reversal of Voter Coalitions. In: Central European History 23 (1990), S. 225-241.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

iert hatte, geißelte Freudenberg im April 1932 zusammen mit dem christlichen Gewerkschafter, Reichstagsabgeordneten und späteren Widerstandskämpfer Joseph Ersing die „Überheblichkeit“ und „verantwortungslose Oppositionspolitik“ der Nationalsozialisten. Nach einer „sachkundigen Zerpflückung“ der Argumente Hitlers mündete seine Rede in den Aufruf, Hitler die Stimme zu verweigern: Man könne es sich in einem Jahr wichtiger außenpolitischer Entscheidungen nicht leisten, „Lehrbuben an die Stelle erfahrener Männer zu setzen“.[64]

Freudenbergs wachsende Aversion gegenüber den Nationalsozialisten erschließt sich aus einer heftigen Presse-Kontroverse aus dem Februar 1933. Die in Mannheim erscheinende nationalsozialistische „Volksstimme“ erinnerte an Richard Freudenbergs Feindschaft: Dieser habe „erklärt, Hitler sei allenthalben geeignet, den Posten eines Kurhausdirektors oder eines Zirkusdirektors zu versehen; für eine Staatsführung könne er niemals in Frage kommen. (...) Wir haben hiervon z. Zt. bereits an dieser Stelle Kenntnis genommen und diese Gemeinheit aufgeschrieben und nicht vergessen.“ Dem Zeitungsartikel folgten Ende Februar 1933 weitere Angriffe der NS-Kreisleitung.[65] Freudenbergs politische Haltung in den letzten Monaten der Weimarer Republik ist ein weiterer Hinweis, dass es zu kurz greift, dem politischen Liberalismus jener Zeit zu attestieren, keine Spuren hinterlassen zu haben.[66]

Distanz zum Nationalsozialismus nach 1933? Die Herausforderungen des NS-Regimes

Nach der „Machtergreifung“ sahen sich einige Familienmitglieder gezwungen, Deutschland zu verlassen: Adolf Freudenberg, einer der Brüder von Hans, Otto und Richard Freudenberg, wurde in Genf einer der wichtigsten Anlaufpunkte für die christliche Flüchtlingshilfe und Gesprächspartner mancher Hitlergegner. Als im März 1933 auf Antrag der NSDAP neben Adolf Hitler und Hindenburg gleichzeitig auch zwei regionale NS-Größen, Reichs-

64 Baden-Badener Tageblatt vom 9. April 1932.

65 Der Vorgang ist dokumentiert in Scholtyseck: Freudenberg (wie Anm. 1), S. 74-78. Der vom 27. Februar 1933 datierte Brief der NSDAP-Kreisleitung Weinheim ist abgedruckt in: Weinheimer Anzeiger vom 4. März 1933.

66 Hans Mehringer: Widerstand und Emigration. Das NS-Regime und seine Gegner.2. Aufl. München 1998, S. 116; mit ähnlicher Tendenz: Hildegard Hamm-Brücher: Das Versagen des politischen Liberalismus vor und nach 1933 und seine Folgewirkungen nach 1945. In: Peter Steinbach (Hrsg.): Widerstand. Ein Problem zwischen Theorie und Geschichte. Köln 1987, S. 44-56. Ein Forschungsüberblick, der diese Beurteilungen überzeugend korrigiert bei Jürgen Frölich: Opposition und Widerstand auf liberaler Grundlage. In: Peter Steinbach/Johannes Tuchel (Hrsg.): Widerstand gegen die nationalsozialistische Diktatur. Berlin 2004, S. 167-184.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kommissar Robert Wagner und Walter Köhler, der inzwischen badischer Ministerpräsident geworden war, zu Weinheimer Ehrenbürgern ernannt werden sollten, wurden Wagner und Köhler nur mit sieben gegen drei Stimmen gewählt. Die drei Gegenstimmen kamen von Freudenberg und den beiden Mitgliedern der Volkspartei und des Zentrums - drei standhafte Ratsherren, die den regionalen NS-Größen couragiert die Stimme verweigerten.[67] Nach einer Neubildung des Stadtrats im Sommer 1933 wurden auf Druck der NSDAP-Kreisleitung die zunächst noch vier von der SPD bzw. der gemeinsamen „Bürgerliste" von Zentrum, Evangelischem Volksdienst, Deutscher Staatspartei und DVP besetzten Mandate kassiert und mit NS-Getreuen besetzt.[68] Als Vertreter der verachteten „Systemparteien" blieb nur Freudenberg im Gemeinderat, weil er der größte Steuerzahler war, wie Ministerpräsident Köhler einige Jahre später offen zugab.[69] Den endgültigen Todesstoß erhielt die kommunale Selbstverwaltung durch die „Deutsche Gemeindeordnung" vom 30. Januar 1935. Freudenberg wurde zwar erneut als Ratsherr berufen, meldete sich aber kaum noch zu Wort. Auf den seltener werdenden Sitzungen wurden in der Regel nur noch Angelegenheiten wie die Steuerschulden einzelner Bürger oder Schulgeldnachlässe besprochen.[70]

Mit den Nationalsozialisten geriet Freudenberg nicht nur in seinem Betrieb immer wieder aneinander. In einer Rede vor Sachverständigen der Lederindustrie in Karlsruhe wandte er sich am 18. Mai 1937 öffentlich gegen die Indienstnahme der Heranwachsenden durch die Hitlerjugend. Er ließ sich dabei zu der Äußerung hinreißen, die Lehrlinge würden zu „heroischen Fatzken" erzogen.[71] Freudenbergs Aussage wurde gemeldet, und die NSDAP forderte Konsequenzen. Daraufhin wurde ein Verfahren eingeleitet und Freudenberg des Verstoßes gegen das „Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei" beschuldigt. Die bereits vorbereitete Anklage vor dem Sondergericht Mannheim[72] konnte durch eine Intervention bei Ministerpräsident

67 Ratsprotokolle Bd. 112/113. In: Stadtarchiv Weinheim, Rep 1, 208; daneben Josef Fresin: Die Geschichte der Stadt Weinheim. Heidelberg 1962, S. 211 und Heinz Keller: Weinheim 1933-1945. Zeitskizzen. In: Stadt Weinheim (Hrsg.): Die Stadt Weinheim zwischen 1933 und 1945. Weinheim 2000, S. 9-133, hier S. 13f.

68 Keller: Weinheim 1933-1945 (wie Anm. 67), S. 16f.

69 Rede des Ministerpräsidenten Köhler anlässlich eines Betriebsappells am 11. Februar 1942. In: UAF&Co 1/00343.

70 Vgl. die Niederschriften der Ratsherrensitzungen. In: Stadtarchiv Weinheim, Rep 1, Nr. 208-210.

71 Schreiben der Reichsjugendführung vom 14. Juni 1937. In: National Archives, Washington (NA), OMGUS, Finance, Box 188.

72 Rechtsanwalt Burger, „Bestätigung" vom 24. März 1947. In: UAF&Co 1/00805. Vgl. zur Einordnung Christiane Oehler: Die Rechtsprechung des Sondergerichts Mannheim 1933-1945. Berlin 1998, bes. S. 296 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Köhler, zu dem sich das Verhältnis inzwischen gebessert hatte, in letzter Minute niedergeschlagen werden.[73]

Verunsicherung und Richtungsverlust: „Arisierungen", Aufrüstung, Zwangsarbeit und die Beteiligung an der KZ-„Schuhprüfstrecke"

In den Jahren nach 1933 wird das Bild Richard Freudenbergs als gestandenem Linksliberalen verschwommener, ambivalenter und rätselhafter. Unter Hitler wurden kurzerhand auch wirtschaftliche Handlungen zu politischen erklärt. Fortan gab es kaum noch Möglichkeiten, sich abseits auf eine stille Beobachterposition zurückzuziehen. Es fällt für die Zeit des „Dritten Reiches" schwerer, die konkreten Handlungsspielräume Freudenbergs zu definieren und zu benennen. Er trat zwar, gemeinsam mit seinem Bruder Hans und seinem Vetter Walter Freudenberg, erst im Januar 1943 in die NSDAP ein, ein Versuch, die Folge anhaltender politischer Angriffe gegen das Unternehmen einzudämmen.

Die Befolgung der von seinem Vorgänger Carl Johann Freudenberg einstmals aufgestellten Maxime, „dass man sich von den obwaltenden Verhältnissen bestimmen resp. tragen" lassen solle,[74] erwies sich in der Hitler-Diktatur als verhängnisvoll und führte zur Anpassung an die gegebenen Umstände. Dies leistete einem Verhalten Vorschub, das dem ebenfalls von Carl Johann Freudenberg angemahnten Prinzip widersprach, dafür zu sorgen, dass beim Vermögenserwerb kein „unrechter Kreuzer" dabei sein dürfe.[75] In Hitlers „Doppelstaat"[76] waren nicht länger die geltenden Normen allein bestimmend, sondern die vom Regime getroffenen Maßnahmen. Wer wie Freudenberg die für das Unternehmen als überlebenswichtig angesehene typische Wendigkeit an den Tag legte, geriet schnell in die Gefahr, dass der Opportunismus schließlich die Oberhand gewann.

Eine entsprechende Agilität war umso verlockender, als der strukturelle Wandel der Lederwirtschaft, die inzwischen internationale Konkurrenz und schließlich die Weltwirtschaftskrise die vorausschauenden Weinheimer Gerber neue Wege hatten einschlagen lassen. Hierzu zählte in erster Linie die Diversifizierung. Das Wagnis, seit Ende der 1920er Jahre das angestammte Gebiet der Lederproduktion zu erweitern und mittels innovativer technischer Entwicklungen auf dem Feld der Produktion von Dichtungen, Lederfaserprodukten und Kunstdärmen ein gänzlich neues Terrain zu betreten, gilt zu

73 Vgl. Sibille Freudenberg: Gesammeltes Leben (wie Anm. 7), S. 299.
74 Carl Johann Freudenberg: „Allgemeine Betrachtungen". In: UAF&Co 3/05163. Abgedruckt auch in 150 Jahre Freudenberg (wie Anm. 1), S. 32.
75 Ebd.
76 Ernst Fraenkel: Der Doppelstaat. Neuausgabe Hamburg 2001, S. 67.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Recht auch heute noch als wichtigste und erfolgreichste strategische Weichenstellung der Firmengeschichte. Auch in anderer Hinsicht erweiterte die Unternehmensleitung den Aktionsradius durch richtungsweisende Impulse. Durch den Kauf und die Beteiligung an verschiedenen Schuhfabriken wurde die „vertikale" Ausweitung des Geschäfts vorangetrieben.

Die traditionelle Geschäftstätigkeit verband sich aber seit 1933 zudem untrennbar mit den dunklen Seiten der NS-Herrschaft: Richard Freudenberg zeigte sich bisweilen widerspenstig gegenüber den neuen Herren, passte sich dann aber doch an und profitierte paradoxerweise selbst von der Autarkiepolitik, die er eigentlich ablehnte. Nach Kriegsende gab er diesen Kniefall vor der Macht offen zu: „Die allgemeine Zielsetzung 1934/35 – Vierjahresplan – hat offene Türen bei uns eingestoßen. Wir waren den Weg aus freier Unternehmer-Entschlusskraft schon einleitend vorher gegangen. Dass uns die allgemeine Zielsetzung später zustatten kam, ist unbestritten."[77] Trotz aller persönlichen Abneigung gegen die Nationalsozialisten und trotz aller Querelen mit den NS-Behörden verhielt sich die Firma letztlich kooperativ und profitierte bis zum Ende des „Dritten Reiches": Noch im Jahr 1944 erwirtschaftete die Freudenberg-Holding Gewinne in Höhe von rund zwölf Millionen RM.

Die „Arisierung" der Schuhfabrik und -handelskette Tack war eine der ersten in Deutschland überhaupt. Der Besitzer von Tack, Hermann Krojanker, scheiterte zunächst im Frühjahr 1933 mit dem Versuch, eine Übernahme seiner Firma durch eine lediglich formale „Gleichschaltung" zu konterkarieren. Daher vereinbarte er wenige Monate später eine einvernehmliche Übernahme durch den langjährigen Geschäftspartner Freudenberg. Der federführend tätige Richard Freudenberg hätte sich darauf sicherlich nicht eingelassen, wenn er nicht Perspektiven für die Fortentwicklung des eigenen Geschäfts gesehen hätte. Denn durch den Erwerb von Tack wurde die erwähnte vertikale Ausweitung vorangetrieben, und die Firma bekam von den Rohhäuten und Fellen über die Ledergerbung bis zum fertigen Schuhwerk sowie dem Vertrieb und Verkauf alle Fertigungsschritte in eine Hand. Aber zugleich glaubte Freudenberg, einem jüdischen Geschäftspartner in einer außergewöhnlichen Notlage helfen zu können. Für die Beteiligten verlief die Übernahme des chaotischen und allen rechtlichen Normen Hohn sprechenden Verfahrens noch weitgehend in den Bahnen traditioneller Verkaufsverhandlungen, obwohl die hässlichen Begleitumstände bereits die ganze Aggressivität des gerade erst etablierten NS-Regimes zeigten. Die Praxis, die Besitzer durch versteckte Zahlungen angemessen zu entschädigen, war zudem bald aufgrund restriktiverer Devisenbestimmungen passé.

77 Richard Freudenberg, Aufzeichnung „Zu treuen Händen" vom 4. Juli 1945. In: UAF&Co 3/02992.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Es blieb nicht bei diesem Präzedenzfall: Die ebenfalls in Weinheim ansässige und in jüdischem Besitz befindliche Rosslederfabrik Sigmund Hirsch ging auf Bitte der verschiedenen Zweige der Familie Hirsch im Sommer 1938 vollständig auf Freudenberg über. An und für sich lag eine Übernahme nicht auf der Hand: Pferdeleder war für die Freudenbergs ein fremdes Feld, auf dem kaum Synergieeffekte zu erwarten waren. Die „Arisierung" von Hirsch wurde trotz des Zwangscharakters unter „freundlichen" Bedingungen abgeschlossen Dies ist auch dadurch belegt, dass die Familie Hirsch nach ihrer Auswanderung die Kontakte zu den Freudenbergs nicht abbrach und Richard Freudenberg die Familie noch kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges im Londoner Exil besuchte.

Auf der schiefen Bahn, von der Richard Freudenberg keinen Absprung fand, ging es unerbittlich weiter bergab. Geschäfte, die nun auf einmal möglich waren, wurden, auch wenn sie offenkundig gegen bisher geltende Regeln des Anstands verstießen, zunehmend als normale und akzeptable Gelegenheit wahrgenommen. Hatte sich Freudenberg, als er sich 1937 darüber Gedanken machte, welche jüdischen Firmen wohl ins eigene Portfolio passen würden und welche Unternehmen vielleicht besser liquidiert werden sollten, bereits auf den Pakt mit dem Teufel eingelassen? Ähnlich war es bei dem ebenfalls im Jahr 1938 „arisierten" Kinderschuh-Hersteller Fisch in Heidelberg und der Spezialfabrik Kern in Pirmasens.

Trotz der Spannbreite der verschiedenen „Arisierungsvorgänge" fallen im Überblick einige Charakteristika auf. Richard Freudenberg war, was vor allem bei den vergleichsweise großvolumigen „Arisierungen" wie bei Tack und Hirsch erkennbar wird, darum bemüht, die jüdischen Besitzer nicht zu übervorteilen und trotz des Zwangscharakters der Verhandlungen, der natürlich allen Beteiligten bewusst war, einen angemessenen Preis zu zahlen, der in der Regel über einen einvernehmlich bestimmten Schiedsrichter ermittelt wurde. Mit der Zeit schlich sich jedoch eine gewisse Routine ein, eine Art stillschweigendes Einüben einer Unrechtspraxis.

Die „Arisierungen" wurden seit 1937 geschäftsmäßiger abgewickelt, und bisweilen mischte sich Herzlosigkeit in den nüchternen Tonfall der Briefwechsel. Ob dies Abgebrühtheit oder Fatalismus war, lässt sich aus den Quellen so gut wie nie erkennen. Aber zweifellos hatte Richard Freudenberg auch die Geschäftsmöglichkeiten im Blick, selbst wenn er sich selbst eher als Getriebener denn als Antreiber sah.[78] War er ein politisches „Chamäleon", wie ein kritischer Geschäftspartner einmal bemerkte? Die meisten derjenigen, die ihren Besitz im „Dritten Reich" an Richard Freudenberg verloren hatten, lasteten ihm dies nach Kriegsende nicht persönlich an. Ein sprechendes Beispiel ist die Aussage von Arthur Hirsch, als dieser 1944 im ame-

78 Nachweise bei Scholtyseck: Freudenberg (wie Anm. 1), bes. Kapitel 6, 10 und 13.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rikanischen Exil vom FBI befragt wurde. Richard Freudenberg sei ein „kluger, kalkulierender und vollkommen zuverlässiger Geschäftsmann". Er sei jedoch selbst dann noch mit den Hirschs befreundet geblieben, „when it was dangerous to be friendly with Jews".[79]

Wie sehr sich die Kategorien inzwischen verschoben hatten, bewiesen Freudenbergs Versuche, sich nach dem „Anschluss" und nach dem Münchner Abkommen 1938 jüdische Firmen in Österreich bzw. im Sudetenland anzueignen. Dies scheiterte schließlich, weil die Machthaber in Wien und Prag die Übernahme durch „reichsdeutsche" Großunternehmen ablehnten und regionale Interessenten bevorzugten. Die aggressive Geschäftspolitik setzte sich im Zweiten Weltkrieg fort. Auf den Spuren der Wehrmacht wollte sich Freudenberg durch erzwungene Kapitalbeteiligungen eine Spitzenstellung auf dem Schuhmarkt im von „Großdeutschland" dominierten Europa verschaffen. Wie selbstverständlich versicherte sich der Unternehmer dafür des Rückhalts der Reichsministerien, damit nicht Konkurrenten wie Salamander oder die französische Filiale des Schuhherstellers Bata dem eigenen Zugriff zuvorkamen. Wichtigstes Objekt der Begierde war der größte französische Schuhhersteller, die jüdische Firma Chaussures André in Nancy. Allerdings bissen die Weinheimer bei den französischen Behörden, Industriellen und Banken, die lieber selbst „arisieren" wollten, auf Granit. Bei den Chaussures André setzte das Kollaborationsregime von Vichy einen eigenen Strohmann ein. Bemerkenswert war, dass Freudenberg die jüdischen Inhaber wenigstens ordnungsgemäß auszahlen wollte, während die französischen Geschäftsleute diese am liebsten vollkommen entschädigungslos enteignet hätten.[80]

Das Reichsluftfahrtministerium hatte sich schon 1938 für Freudenberg-Dichtungen und Werkstoffe interessiert. Im Krieg wurde die Firma zu einem typischen Zulieferbetrieb mit Aufträgen von Luftwaffe, Heer und Marine. Neben den Schuhhandel und die Lederverarbeitung traten zahlreiche neue Kunden wie das Reichsbahnzentralamt, Focke-Wulf, Borgward, Büssing, Daimler-Benz, die Zahnradfabrik Friedrichshafen und die Auto-Union, um nur die wichtigsten zu nennen.

Die Frage, warum sich selbst ein überzeugter Liberaler wie Richard Freudenberg in das NS-System einbinden ließ, ist nicht einfach zu beantworten, aber die Gesamtstrategie war in diesem Fall sicherlich von ökonomischen Interessen geprägt. Bei der Beschäftigung der in den Werken eingesetzten insgesamt 1.845 Fremd- und Zwangsarbeiter fügte er sich den Gegebenheiten, zunächst widerwillig, dann jedoch mit einer gewissen Routine. Dass der menschliche Anstand nicht ganz verlorengegangen war, zeigte der Umstand,

79 Aussage von Arthur Hirsch gegenüber dem amerikanischen FBI 1944. In: NA, RG 65, Stack Area 250, Row 86, Compartment 15, Shelf 6, Box 112.

80 Vgl. Scholtyseck: Freudenberg (wie Anm. 1), S. 301-311.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dass Richard Freudenberg sich gelegentlich selbst ein Bild von den Zuständen in den Zwangsarbeiterunterkünften verschaffte, die Verhältnisse zu bessern suchte und sich dennoch, wie seine Frau 1942 notierte, wie ein „Sklavenhalter“ vorkam[81] – ein bemerkenswertes Verhalten, denn in den meisten Fällen interessierten sich die deutschen Unternehmer nicht für das Schicksal der bei ihnen beschäftigten ausländischen Arbeiter. Obwohl die Zwangsarbeit bei Freudenberg in manchen Darstellungen nach 1945 zu idyllisch geschildert wurde, zeigen die zeitgenössischen Quellen, dass die Behandlung tatsächlich besser war als bei anderen Unternehmen vergleichbarer Größe.

Ein düsteres Bild ergibt sich bei der Beteiligung an den Materialtests auf der im Frühjahr 1940 eingerichteten „Schuhprüfstrecke“ im Konzentrationslager Sachsenhausen.[82] Die Anfänge waren harmlos: In Weinheim hatte man bereits in den 1930er-Jahren eine eigene Schuhprüfstrecke eingerichtet, auf der Pensionäre neue Freudenberg-Sohlen aus den „Ersatzstoffen“ Gummi und Lederfaserstoff testeten. Die sog. „Nora“-Sohle aus Weinheim war ein echter Verkaufsschlager. Von Richard Freudenberg stammte wesentlich die Idee, die Prüfanordnung unter den Bedingungen des Krieges reichsweit auszudehnen – ohne dass ihm allerdings vorschwebte, diese in einem Konzentrationslager unter verbrecherischen Bedingungen einzurichten. Häftlinge eines Strafkommandos mussten hier mit dem zu prüfenden Material ihre Runden drehen. Eine 700 Meter lange „Schuhprüfstrecke“ wurde von Häftlingen halbkreisförmig um den Appellplatz des Lagers angelegt. Die „Standardstrecke“ war abschnittweise mit verschiedenen Arten von Straßenbelägen ausgestattet: Betonstraße, Schlackenweg, Sand, Lehm, Splitt, Schotter und Pflastersteine. Die Zahl der anfangs 120 Schuhläufer wurde später auf 170 erhöht. Die Häftlinge mussten Entfernungen von dreißig bis vierzig Kilometern zurücklegen; zudem wurde das Schuhläuferkommando später zu Versuchen mit Derivaten des Metamphetamins Pervitin missbraucht. Hunderte Häftlinge haben die Strapazen und Schikanen nicht überlebt.

Das Unternehmen Freudenberg war zwar nur eines von mehreren Dutzend Firmen, die an den Materialtests beteiligt waren, aber auch eines der wichtigsten. Die Mitarbeit wurde als unerlässlich angesehen, um auf dem hart umkämpften Ersatzstoffmarkt weiterhin vorne zu stehen. Die unmittelbare Verantwortung für den Betrieb der „Schuhprüfstrecke“ des Konzentrationslagers Sachsenhausen lag beim Reichsamt für Wirtschaftsausbau, der Lagerleitung und der SS. Über die „Schuhprüfstrecke“ war Richard Freudenberg aber zweifellos unterrichtet, weil diese Angelegenheiten über seinen Schreibtisch in Weinheim gingen, und er wäre kein guter Unternehmer ge-

81 Sibille Freudenberg. Gesammeltes Leben (wie Anm. 7), S. 305.

82 Anne Sudrow: Der Schuh im Nationalsozialismus. Eine Produktgeschichte im deutsch-britisch-amerikanischen Vergleich. Göttingen 2010; Scholtyseck: Freudenberg (wie Anm. 1), S. 321-361.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wesen, wenn er nicht über deren Hintergründe informiert gewesen wäre. Ihm musste, auch wenn er die Augen vor der grausamen Realität verschloss, klar sein, dass die Lebens- und Überlebensbedingungen für die Häftlinge um ein Vielfaches schlechter waren als für die eigens eingestellten Läufer in Weinheim. Wahrscheinlich hat er die „Schuhträger" im KZ nie selbst zu Gesicht bekommen, aber mehrere seiner Fachkräfte standen in direkter Verbindung zur Schuhprüfstelle im KZ Sachsenhausen.

Durch die im „Dritten Reich" eintretende Verschiebung des Referenzrahmens schienen Verhaltensweisen legitim zu sein, die bis dahin als unmoralisch angesehen bzw. als ungesetzlich geahndet worden wären. Dass die Firma in mannigfache bürokratische Staatsorganisationen wie das erwähnte Reichsamt für Wirtschaftsausbau eingebunden war, trug dazu bei, dass sich Freudenberg – sogar mit einem gewissen Recht – als Rädchen im Getriebe des totalitären Systems mit seinem Droh- und Gewaltpotenzial sah, was das Wegsehen leichter machte. Aber dies kann nicht als Entschuldigung dienen und unterstreicht nur die Perfidie, mit der das NS-System so reibungslos funktionierte. Es wäre daher verharmlosend, nur von einer „Verstrickung" zu sprechen, was immer einen Moment der Passivität suggeriert; passender ist der Begriff einer „Hineinverwicklung" in die Verbrechen des „Dritten Reiches".

Die Schuhprüfstrecke war bis Herbst 1944 in Betrieb. Insofern bietet Richard Freudenberg, der auf seine badischen liberal-demokratischen Traditionen stolz war, ein Beispiel für einen bedenklichen Prozess: Obwohl er eine grundsätzliche und tiefe Skepsis gegenüber einem Interventionsstaat empfand und vor 1933 seine entschiedene Abneigung gegen den Nationalsozialismus geäußert hatte, unterwarf er sich einem zweckrationalen Denken, das in die Kooperation mit dem Regime mündete. Hierin liegen seine Verantwortung und sein Versagen. Freudenberg gehörte nicht zu den bedenkenlosen Unternehmern vom Schlag eines Friedrich Flick oder Günther Quandt. Aber er war auch kein knorriger Hitlergegner wie der liberale Robert Bosch, der allerdings in mancher Hinsicht noch ein Unternehmer des 19. Jahrhunderts war. Freudenbergs spätere Eigendarstellung als unerschrockener NS-Gegner gehört insofern zum Genre der sattsam bekannten Narrative der Selbstexkulpation und Selbststilisierung. Immerhin: Seine Abscheu vor dem NS-Regime und das familiäre Verständnis eines „ehrlichen Kaufmanns" bewahrten ihn vor einem grenzenlosen Moralverlust. Was Klaus Hildebrand einmal für die von ihm näher untersuchte Deutsche Reichsbahn ausgeführt hat, gilt auch für Richard Freudenberg:

> „Erst nach und nach mischten sich Tradition und Normalität mit der Ideologie und dem Verbrechen des Regimes. Weil das Kriminelle sich fast immer mit dem Gewand des Herkömmlichen tarnte, oft schwer identifizierbar war und sich durchgehend hinter bürokratischer Ordnung verbarg, blieb es lange unerkannt

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

> oder akzeptiert. [...] Die Ordnung des bürokratischen Verfahrens stiftete scheinbares Recht; die Pflicht [...] diente als willkommene Letztbegründung; unterscheidungslos wurde die Behandlung von Sachen auf diejenige von Menschen ausgedehnt."[83]

Freudenberg war Verfechter des liberalen Rechtsstaates, weil er wusste, dass dieser die Gefahren gesellschaftlicher Unmenschlichkeit einhegte. In der totalitären Diktatur gab es jedoch keine Einrichtung mehr, um die Herrschaft des Staates und den potenziellen Machtmissbrauch durch Unternehmen in Schach zu halten, was zeitgenössisch schon der Ökonom und Philosoph Friedrich von Hayek im Exil 1944 in seinem Schlüsseltext „The Road to Serfdom" beschrieben hat. Freudenberg war Verfechter des liberalen Rechtsstaates von Weimar gewesen, vielleicht auch deshalb, weil er wusste, dass dieser, anders als Diktaturen, in der Lage war, die allgegenwärtigen Gefahren gesellschaftlicher Unmenschlichkeit einzuhegen.

Eine vergleichende Untersuchung zu mittelständischen Unternehmern in Württemberg und Baden, die sich auch ausführlich Richard Freudenberg widmet, kommt zu dem Ergebnis, dass Unternehmer im NS-Regime, ganz gleich wie sie sich verhielten, „gewollt oder ungewollt in eine Täterrolle" gerieten.[84] Letztlich war auch Freudenberg in einen Prozess eingebunden, der durch „ein modernes arbeitsteiliges und durch Verwaltungshandeln rationalisiertes Geschehen" geprägt war.[85] Aber wer sich in dieses große Räderwerk verwickelt glaubte, war dennoch letztlich in politisch-moralischer Hinsicht für sein Tun und für sein Unterlassen immer auch persönlich verantwortlich. Karl Jaspers hat auf eine „moralische Schuld" derjenigen aufmerksam gemacht, die während der Zeit des Nationalsozialismus in leitenden Positionen tätig waren. Es gebe „im Kollektiven etwas gleichsam Moralisches, das in der Lebensart und den Gefühlsweisen liegt, denen sich kein einzelner völlig entziehen" könne.[86] Richard Freudenberg mochte an seine liberalen Überzeugungen glauben und an ihnen festhalten. Aber er band sich an ein Regime, dessen politische Ziele er ablehnte, und trug daher, ob er wollte oder nicht, Verantwortung für das, was in seinem Namen geschah.

1944/45 hatte Richard Freudenberg schon längst erkannt, wie sinnlos es war, den Durchhaltebefehlen Hitlers zu folgen. In einer Kombination von gesundem Menschenverstand und Mut verhinderte er als kommissarischer Bür-

83 Klaus Hildebrand: Die Deutsche Reichsbahn 1933-1945. In: Lothar Gall/Manfred Pohl (Hrsg.): Unternehmen im Nationalsozialismus. München 1998, S. 73-90, wiederabgedruckt in: ders.: Der Flug des Ikarus. Studien zur deutschen Geschichte und internationalen Politik. Hrsg. von Joachim Scholtyseck/Christoph Studt. München 2011, S. 305-319, hier S. 305 und 317.

84 Bräutigam: Mittelständische Unternehmer (wie Anm. 1), S. 393.

85 Ebd.

86 Karl Jaspers: Die Schuldfrage. Heidelberg 1946, S. 70.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

germeister Weinheims, dass die Stadt im Zusammenhang der Politik der „Verbrannten Erde“ zerstört wurde. Damit war die Basis dafür gelegt, dass das eigene Werk nicht erst aus den Ruinen heraus wiederaufgebaut werden musste. Am 10. Mai wurde Freudenberg von den Besatzungsbehörden zum kommissarischen Leiter des Landkreises ernannt, aber wenige Monate später vom amerikanischen Militärgeheimdienst CIC verhaftet. Es folgte eine Odyssee durch zahlreiche Lager, bis er nach fast zwei Jahren in amerikanischer Ermittlungshaft entlassen wurde. Seine liberale Karriere vor 1933 konnte er nun in die Waagschale werfen, und seine Wortgewandtheit hat zweifellos dazu beigetragen, dass er in seinem Verfahren vor einer deutschen Spruchkammer als „entlastet“ eingestuft wurde.

Politik und Wirtschaft in der jungen Demokratie

Als sein Privatvermögen Ende 1947 wieder freigegeben wurde, stand für den rastlosen Richard Freudenberg die Weiterarbeit im Familienunternehmen außer Frage, wo er bis 1962 persönlich haftender Gesellschafter blieb. Heute ist dieses scheinbar reibungslose Anknüpfen an die berufliche Praxis der Jahre vor 1945 erklärungsbedürftig und muss jeweils im Einzelfall beantwortet werden. Es kam nicht alleine darauf an, ob sich Unternehmer im „Dritten Reich“ mit dem Regime eingelassen hatten. Ebenso entscheidend war, dass die meisten, auch wenn sie Gewinne eingefahren und von der Aufrüstung profitiert hatten, genug von den Leitbildern des „Tausendjährigen Reiches“ hatten. Sie hatten auch genug von der Gängelei semi-planwirtschaftlicher Autarkiepläne, verachteten die Kommandowirtschaft und waren deshalb umso entschiedenere Verfechter der Marktwirtschaft in einer global ausgerichteten „Weltwirtschaft“. Diese hob sich zudem für alle sichtbar von der planwirtschaftlichen und zu Recht als nicht konkurrenzfähig angesehenen Wirtschaftsordnung in den Diktaturen jenseits des Eisernen Vorhangs ab.[87] Die Kontinuität beruhte auch darauf, dass eine „Änderung in den Köpfen“ stattgefunden hatte: „Es gehört auch zum ‚westdeutschen Wirtschaftswunder‘, dass leitende Manager die zum großen Teil in der NS-Zeit ausgebildet, rekrutiert und befördert worden waren, sich schnell den Gegebenheiten der sozialen Marktwirtschaft anpassten und auf diese Weise entscheidend zur Konsolidierung der Demokratie in der Bundesrepublik beitrugen.“[88] Insofern gehört auch Freudenbergs weitere Unternehmertätigkeit zur heute

87 Vgl. die Beiträge in Dieter Ziegler (Hrsg.): Großbürger und Unternehmer. Die deutsche Wirtschaftselite im 20. Jahrhundert. Göttingen 2000, und besonders Hervé Joly: Kontinuität und Diskontinuität der industriellen Elite nach 1945. In: ebd., S. 54-72.

88 Joly: Kontinuität (wie Anm. 87), S. 72.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nicht mehr bestrittenen „Erfolgsgeschichte“ der Bundesrepublik, in der nationalsozialistisches Denken keine Chancen mehr hatte.[89]

Bei Freudenbergs parteipolitischer Mitarbeit lassen sich manche Kontinuitäten zu seinem Wirken in der Weimarer Republik erkennen. Die im liberalen Milieu nach 1945 deutlich sichtbaren Selbstzweifel ließen ihn offenkundig kalt, jedenfalls ist in seinen öffentlichen Redebeiträgen wenig von der Verunsicherung zu erkennen, die so manche seiner Parteifreunde nach dem eklatanten Scheitern der Demokratie nach 1933 erfasst hatte. Bei der ersten Gemeinderatswahl in Weinheim nach Kriegsende kandidierte er im Dezember 1947 als Stadt- und Kreisrat für die Liste der unabhängigen „Parteilosen Wählervereinigung“ (die später in „Freie Wählervereinigung“ umbenannt wurde). Das Ergebnis war ein kommunalpolitischer Triumph, der auch die Anerkennung der Weinheimer Bürger spiegelte, dass Freudenberg die Stadt 1945 vor der Zerstörung bewahrt hatte und den Arbeitern wieder eine Zukunftsperspektive gab. Freudenberg erhielt mit rund 5.400 Stimmen noch vor dem CDU-Bürgermeister Brück das beste Ergebnis, ein Erfolg, den er stolz sogleich seinem ehemaligen amerikanischen Vernehmungsoffizier mitteilte.[90] Seine Fraktion erhielt mit 29,5 Prozent die höchste Stimmenanzahl und errang neun von dreißig Mandaten, so dass Freudenberg als Stadtrat ins Weinheimer Gemeindeparlament einziehen konnte, dem er bereits seit vielen Jahrzehnten angehört hatte und dem er schließlich bis 1971 ununterbrochen angehören sollte.

Bei einer Rede vor der Karlsruher Hochschulvereinigung lautete Freudenbergs Credo, die „innerstaatliche Zerrissenheit in Ländern und Ländchen“ müsse zugunsten einer europäischen Einigung überwunden werden: Man stehe vielleicht „am Vorabend des wirklichen Zusammenlebens unseres zerschlagenen Kontinents“. Er warne, wie der SPD-Politiker Carlo Schmid, vor der Ansicht, man könne „dieses Europa durch Vereinbarungen von Industrie-Gruppen aufbauen [...]. Ich bin mit ihm der Meinung, dass die Völker nur zusammenfinden, wenn sie das Gefühl haben, dass der Zusammenschluss nichts zu tun hat mit der Verteidigung von Besitzinteressen, sondern sich gründet auf den Gedanken, der uns alle beherrschen sollte und der die Sehnsucht des Menschen erfüllt: in einem größeren Gebiet die größere Gewähr steter Arbeitsmöglichkeit zu haben.“[91]

Aus diesem Denken heraus erklärt sich auch Freudenbergs politisches Engagement in der jungen Bundesrepublik, denn trotz aller Verpflichtungen in der Firma stürzte er sich zudem noch in das bundespolitische Getümmel. Ein

89 Vgl. Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart 2006, bes. S. 14.

90 Richard Freudenberg an Joseph H. Bernfeld vom 15. Dezember 1947. In: UAF&Co 1/00758.

91 Zit. nach 150 Jahre Freudenberg (wie Anm. 1), S. 99.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Angebot der Demokratischen Volkspartei (DVP), als Bundestagskandidat im Wahlkreis Mannheim-Land zu kandidieren, lehnte er allerdings ab. Immerhin wäre mit der Kandidatur für die FDP/DVP eine Absicherung auf dem zweiten Platz der Landesliste verbunden gewesen – direkt hinter Theodor Heuss. Aber als Anhänger der einfachen Mehrheitswahl wollte Freudenberg nach einem möglichen Scheitern nicht über einen Listenplatz in den Bundestag einziehen. Diese Überlegung hing mit seinen Erfahrungen in der Weimarer Republik zusammen. Seiner Meinung nach war das Listenwahlrecht der Weimarer Zeit für die Parteienzersplitterung mitverantwortlich gewesen. Die Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten sollte in der Bundesrepublik vermieden und daher parteiunabhängige Kandidaten aus Wirtschaft und Gesellschaft gefunden werden – in mancher Hinsicht durchaus eine Ansicht, die an die „Honoratioren" des 19. Jahrhunderts erinnerte. Das ihm vorschwebende Mehrheitswahlrecht sollte jedenfalls ein stabiles Zwei-, allenfalls ein Drei-Parteien-System ermöglichen. Als ungebundener Kandidat wollte Freudenberg zudem seine Entscheidungen ohne Partei- bzw. Fraktionsvorgaben in persönlicher Verantwortung gegenüber seinen Wählern fällen – ein zutiefst liberaler Gedanke, der die individuelle Handlungsfreiheit vor den Fraktionszwang stellte.

In den Bundestagswahlkampf 1949 ging Freudenberg daher als parteiloser, aber von der FDP/DVP unterstützter Kandidat für den Wahlkreis Mannheim-Land. Mit einem überragenden Ergebnis von 43,69 Prozent wurde er als Direktkandidat in den Bundestag gewählt. Der CDU-Kandidat landete mit 25,54 Prozent abgeschlagen auf dem zweiten Platz. Freudenberg gehörte auf diese Weise zu den ganz wenigen unabhängigen Abgeordneten, die ohne die Unterstützung einer Parteiorganisation gewählt wurden.[92] In den Bundestagsdebatten, zu denen er nach Bonn reiste, zeigte sich der FDP-Hospitant, der stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Außenhandelsfragen wurde, als kämpferischer Mann der Wirtschaft, der sowohl mit den Abgeordneten der SPD und der KPD wie auch mit den Parlamentariern der CDU in Sachfragen immer wieder aneinandergeriet. Dies bezog sich in der Regel auf das Mitbestimmungsrecht, aber auch andere Streitfragen: gegen Zollschranken und für eine gesamteuropäische Wirtschaftspolitik, gegen ein Verhältniswahlrecht und für ein Mehrheitswahlrecht, gegen bundesstaatliche Bürokratie und für eine Vereinfachung der Verwaltung, gegen eine badische „Irredenta" und für einen starken Südweststaat durch die Verbindung der Nachkriegsländer Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden. Zwar scheiterte diese Idee zunächst 1950, seine Grundgedanken setzten sich

92 Vgl. Wilderotter: Richard Freudenberg (wie Anm. 1), S. 61. Grundsätzlich dazu Christan Nestler: Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 45 (2014), S. 796-811, bes. S. 803.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

aber schließlich nach der Volksabstimmung vom Dezember 1951 durch, so dass Freudenberg gar als „Wegbereiter Baden-Württembergs“[93] bezeichnet worden ist. Auch gegen die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik votierte er im Dezember 1952 im Bundestag, weil er befürchtete, dass dadurch die deutsche Teilung zementiert und der Ausgleich mit Frankreich verzögert werde: „Wehrwirtschaft bedeutet nur Scheinkonjunktur und Besitzverlagerung und im letzten Ende Verarmung weiter Schichten.“[94]

Die FDP löste im Dezember 1952 das Hospitanten-Verhältnis mit Freudenberg auf und stellte einen eigenen Kandidaten für die kommende Bundestagswahl auf. Bei dieser Wahl im September 1953 gewann der CDU-Kandidat Hermann Lindrath mit 38,1 Prozent das Direktmandat, während Freudenberg, nun ohne FDP-Unterstützung, nur 20,8 Prozent der Stimmen erhielt. Seine bundespolitische Tätigkeit als fraktionsloser Hinterbänkler war damit nach vier Jahren wieder beendet – in vielerlei Hinsicht sind die Parallelen zur Arbeit im Badischen Landtag in der Zwischenkriegszeit mit Händen zu greifen. Neben dem kommunalpolitischen Amt, das er als Weinheimer Stadtherr bis 1971 ausübte, blieb fortan nur noch für einige Zeit die Tätigkeit im Kreistag des Landkreises Mannheim-Land.

Freudenbergs Hauptaugenmerk galt fortan wieder der Firma, die er, nicht anders als vor 1945, gegen Rivalen wie Salamander industriepolitisch und strategisch in Position zu bringen wusste.[95] Nicht zuletzt die Nachfolgegeneration musste gründlich eingearbeitet werden. Zahlreiche Materialien der Vorjahre wurden weiterentwickelt: Kautschuk-Bodenbeläge der Marke „nora“ wurden seit 1950 in der Kontinuität der Schuhsohlentechnologie ein Erfolgsmodell. „Vliesstoffe“, als textile Flächengebilde hergestellt, ließen sich als Trägermaterial für Einlagestoffe für die Textilindustrie verwenden. In der Wirtschaftswunderzeit wurden die „Vileda“-Tücher zum Verkaufsschlager. Wie schon vor dem Krieg zielte Freudenberg auf die Rekonstruktion des internationalen Geschäfts. 1950 erfolgte die Gründung der ersten Nachkriegs-Auslandsproduktionsgesellschaft in den USA, wo Richard Freudenberg schon auf Reisen im Jahr 1948 alte Geschäftsfreunde wiedergetroffen hatte. In schneller Folge kamen weitere Tochtergesellschaften und Beteiligungen in europäischen Ländern hinzu.

Die Internationalisierung mündete 1960 in die Erschließung des japanischen Marktes: Mit der Nippon Oil Seal Industry Company in Tokio entstand eine strategische Partnerschaft in der Dichtungstechnik. Für den Vlies-

93 Jörg Schadt: Richard Lederherz. Der Fabrikant Freudenberg war ein Wegbereiter des Landes. In: Momente 2002, Heft 4, S. 28-30, hier S. 30.

94 Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages – Stenographische Berichte. 242. Sitzung. Bonn, Freitag, den 5. Dezember 1952, Bonn 1952, S. 11400.

95 Vgl. Richard Freudenberg an Ludwig Erhard vom 8. November 1948. In: UAF&Co 3/02658.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

stoffbereich gründete Freudenberg ein Joint Venture mit der Japan Vilene Company in Tokio. Die nächsten Diversifizierungsschritte folgten 1957 in der Sparte der Schwingungstechnik, gefolgt von ersten Filtern im Produktbereich der technischen Vliesstoffe. 1958 regte Richard Freudenberg gar den Bau eines Forst- und Holzbetriebs in Brasilien an.

Nach seinem 70. Geburtstag im Jahre 1962 schied Richard Freudenberg als Sprecher der Unternehmensleitung aus und übernahm bis 1972 den Vorsitz im Gesellschafterausschuss. Wirtschaftspolitisch wirkte er für geraume Zeit, von 1957 bis 1971, als Präsident der Industrie- und Handelskammer Mannheim und begleitete beratend weitere Zukäufe, wie etwa die 1966 vollzogene Übernahme des Schmierstoffherstellers Klüber Lubrication in München. Obwohl Richard Freudenberg wirtschaftspolitisch aktiv blieb, ist über seine politischen Präferenzen in den späten 1950er und 1960er Jahren wenig bekannt. Aber es ist nicht zu spekulativ zu vermuten, dass er den Eindruck hatte, nicht nur sein Familienunternehmen prosperiere. Ganz offenkundig war auch die liberale Demokratie der Bundesrepublik auf einem guten Weg. Am 21. November 1975 starb er im Alter von 83 Jahren in Reutte in Tirol und wurde in seiner Heimatstadt Weinheim beigesetzt.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Hermann Wentker

Eugen Schiffer als Präsident der Deutschen Zentralverwaltung für Justiz in der SBZ (1945-1948)

An Eugen Schiffer, den DDP-Reichsjustizminister der Weimarer Republik und den Rechtspolitiker, der Anstöße zu zahlreichen Justizreformen gegeben hat, wurde anlässlich seines 50. Todestages im Jahre 2004 in einem Kolloquium und einer anschließenden Publikation erinnert. Die damals amtierende Bundesjustizministerin Brigitte Zypries steuerte ein Geleitwort zu dem Band bei, in dem sie auf die Modernität und Aktualität von Schiffers Vorschlägen aus dem Jahre 1928 hinwies, die heute zu einem großen Teil umgesetzt seien.[1] Sein damaliges Buch „Die deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform" wurde zwar zu einem „Bestseller unter Juristen", es beeinflusste jedoch die Politik nur insofern, als dessen Ideen teilweise in die von Reichsjustizminister Erich Koch-Weser ansatzweise umgesetzte „große Justizreform" einflossen. Mit dessen Rücktritt im April 1929 wurden diese Aktivitäten jedoch beendet.[2] Weitgehend in Vergessenheit geriet demgegenüber, dass Schiffer selbst nach 1945 versuchte, seine Ideen aus den 1920er Jahren zu verwirklichen – als Präsident der von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) ins Leben gerufenen Deutschen Zentralverwaltung für Justiz (DJV).

Die folgenden Ausführungen widmen sich Schiffers Tätigkeit an der Spitze dieser Zentralverwaltung und fragen danach, vor welchem Hintergrund er in diese Position geriet, welche Handlungsspielräume er hatte, welche Rolle seine Reformvorstellungen in den Aktivitäten der DJV spielten und wie sich diese unter den Bedingungen der sowjetischen Besatzungsherrschaft wandelten. Abschließend geht es um die besonderen Umstände von Schiffers Abschied von der DJV im August 1948 und dessen Haltung zur sich herausbildenden zweiten Diktatur auf deutschem Boden.

1 Thilo Ramm (Hrsg.): Eugen Schiffer. Ein nationalliberaler Jurist und Staatsmann 1860-1954. Baden-Baden 2006. Für das Geleitwort von Brigitte Zypries vgl. S. 5f.

2 Hans Hattenhauer: Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Stellung und Einfluß der obersten deutschen Justizbehörde in ihrer 100jährigen Geschichte. In: Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Festschrift zum 100jährigen Gründungstag, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz. Köln 1977, S. 54-58, Zitat S. 54.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

I. Schiffers Berufung zum Präsidenten der DJV 1945

Eugen Schiffer, der 1860 geboren und bis in die 1920er Jahre in der Nationalliberalen Partei bzw. Deutschen Demokratischen Partei politisch aktiv gewesen war,[3] musste nach 1933 um sein Leben bangen. Denn aufgrund seiner jüdischen Herkunft – er selbst war 1896 zum Protestantismus konvertiert – lebten er und seine Tochter Marie, die ihm den Haushalt führte, in ständiger Gefahr. Jedoch konnte er bis 1943 in seiner Wohnung in Berlin-Charlottenburg bleiben und danach, nach einigen Zwischenstationen, im Jüdischen Krankenhaus in der Iranischen Straße bis zum Zusammenbruch im Mai 1945 den Deportationen der Juden aus Berlin entgehen – vermutlich weil sich der protestantische Theologe Erich Seeberg, der preußische Finanzminister Johannes Popitz und vielleicht auch Reichsfinanzminister Lutz Graf Schwerin von Krosigk sich für ihn bei Heinrich Himmler verwendeten.[4] Schiffer resignierte jedoch nicht, sondern hoffte offensichtlich auf einen Neubeginn nach der immer wahrscheinlicher werdenden Niederlage. So erörterte er bereits 1944 mit seinem Schwiegersohn Waldemar Koch die Bildung einer liberalen Partei nach dem Zusammenbruch, an deren Gründung er sich ab Juni 1945 auch maßgeblich beteiligte – ein Verweis auf den trotz seines Alters ungebrochenen politischen Gestaltungswillen.[5]

In den ersten Maitagen des Jahres 1945, noch vor der Kapitulation der Wehrmacht, machte sich in Berlin mit sowjetischer Unterstützung eine Gruppe Kommunisten aus dem sowjetischen Exil unter Walter Ulbricht daran, die Verwaltung wieder in Gang zu bringen. Da die Kommunisten jedoch in einer Minderheitsposition waren, suchte Ulbricht gemäß den Grundsätzen kommunistischer Bündnispolitik nach unbelasteten sozialdemokratischen und bürgerlichen Politikern, die er zunächst vor allem für die Mitarbeit im Berliner Senat zu gewinnen versuchte. Am 5. Mai hatte er bei dem späteren CDU-Politiker Andreas Hermes mit Erfolg vorgesprochen.[6] Einige Tage später suchte er Schiffer im Jüdischen Krankenhaus auf. In den zweitägigen Un-

3 Eine wissenschaftliche Biographie zu Schiffer gibt es nicht. Die Habilitationsschrift von Hellmut Seier aus dem Jahr 1970 blieb unveröffentlicht. Zu Schiffers Karriere bis 1933 vgl. Joachim Ramm: Eugen Schiffer und die Reform der deutschen Justiz. Neuwied/Darmstadt 1987, S. 9-64, sowie Ramm (Hrsg.): Schiffer (wie Anm. 1).

4 Vgl. Dietrich Goldschmidt: Erinnerungen an das Leben von Eugen und Marie Schiffer nach dem 30. Januar 1933.. In: Berlin in Geschichte und Gegenwart. Jahrbuch des Landesarchivs Berlin 1991, S. 117-146, hier vor allem S. 122.

5 Koch an LDP-Landesvorstand Berlin, 5.7.1948. In: Berlin. Quellen und Dokumente 1945-1951. Hrsg. i. A. des Senats von Berlin. Berlin (West), 2. Aufl. 1961, S. 997. Zur Gründung der LDP vgl. Jürgen Louis/Ulf Sommer: Neue Dokumente zur Gründung der LDP in Berlin. In: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung 36 (1994), H. 4, S. 30-42.

6 Ulbricht an Generaloberst Serow, 6.5.1945. In: Gerhard Keiderling (Hrsg.): „Gruppe Ulbricht“ in Berlin. April bis Juni 1945. Von den Vorbereitungen im Sommer 1944 bis zur Wiederbegründung der KPD im Juni 1945. Eine Dokumentation. Berlin 1993, S. 298-301.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

terredungen legten sie ihre jeweiligen unterschiedlichen Standpunkte dar. Schiffer soll dies mit den Worten betont haben: „Ich bin Reichsminister außer Dienst. Wir haben einen verschiedenen Weg gehabt und wir haben sicher verschiedene Ziele." Gleichwohl stimmte er mit Ulbricht darin überein, dass es zunächst darauf ankomme, „zusammenzuarbeiten und zusammen zu versuchen, den Karren wieder aus dem Dreck herauszuholen", so dass er schloss: „Wir wollen also versuchen, ein Stück des Weges gemeinsam zu gehen."[7]

Ulbricht bezeichnete Schiffer im Juli 1945 als denjenigen unter den LDP-Parteiführern mit der größten Bereitschaft zur Kooperation im „Block" und fügte hinzu: „Schiffer hat als Demokrat einen Namen in Deutschland."[8] Er konnte mithin stolz sein, einen solch renommierten, bürgerlichen, im Nationalsozialismus verfolgten Politiker gewonnen zu haben – dieser entsprach dem Idealbild eines Bündnispartners im Rahmen der kommunistischen Blockpolitik.

Doch was bewog Schiffer zu dieser Kooperation, die ihm im Nachhinein Vorwürfe eintrug?[9] Schiffer hatte durchaus Erfahrungen mit Kommunisten vor 1945 gemacht. Als Justizminister war er dem KPD-Reichstagsabgeordneten Emil Höllein zu dessen großem Erstaunen im Hinblick auf einen inhaftierten Parteigenossen entgegengekommen. Daraufhin habe Höllein ihm seinen Erinnerungen zufolge zugesichert: „Wenn wir an die Regierung kommen […], und Sie stehen unter der Laterne, gebe ich Ihnen noch einmal die Hand, ehe Sie aufgehängt werden." Außerdem bezeugte Schiffer, durch die Schriften von Karl Marx „Einsicht in das Wesen des Kommunismus erlangt [zu haben], die mich in den Stand gesetzt hat, die Grenzen und Gegensätzlichkeiten zwischen unseren Auffassungen, zwischen Liberalismus und Totalitarismus noch schärfer als bisher zu erkennen". Gleichwohl schrieb er auch in seinen Erinnerungen, dass „besondere Verhältnisse es erfordern oder doch rechtfertigen können, daß beide Parteien ein Stück Weges auf einzelnen Gebieten zusammengehen".[10] Zu seiner Kooperation mit den Kommunisten

7 Zit. nach Walter Ubricht: Die geeinte Arbeiterklasse führt das Volk aus der Katastrophe. Rede auf dem Empfang der Aktivisten der ersten Stunde im Berliner Rathaus, 12.3.1965. I. In: Ders.: Zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Aus Reden und Aufsätzen. Bd. II: 1933-1946. Zusatzband. Berlin (Ost) 1966, S. 218. Vgl. auch ders.: Geschichtliche Lehren des Kampfes der deutschen Arbeiterbewegung. Rede im Nationaltheater Weimar. I. In: Neues Deutschland, 1.3.1968. Hier führt Ulbricht an, dass sich beide noch aus dem Reichstag gekannt hätten, was aufgrund Schiffers Ausscheiden aus der Politik im Jahre 1924 und Ulbrichts erstem Reichstagsmandat von 1928 allerdings nicht möglich ist.

8 Bericht Ulbrichts vom Juli 1945, zit. nach Gerhard Keiderling: Scheinpluralismus und Blockparteien. Die KPD und die Gründung der Parteien in Berlin 1945. In: VfZ 45 (1997), S. 257-296, hier S. 284.

9 Elisabeth-Marie Lüders: Fürchte Dich nicht. Persönliches und Politisches aus mehr als 80 Jahren. Köln 1963, S. 175; P[aul] L[öbe]: Eugen Schiffer 90 Jahre. In: Telegraf, 14.2.1950.

10 Eugen Schiffer: Ein Leben für den Liberalismus. Berlin (West) 1951, S. 242f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

trug einerseits sicher die ehrliche Bereitschaft bei, gemeinsam mit den scheinbar gewandelten Kommunisten zum Wiederaufbau Deutschlands nach der verheerenden Niederlage beizutragen. Andererseits ist diese Bereitschaft auf die Festlegung der „antifaschistisch-demokratischen Einheitsfront" der Parteien auf die „Herstellung voller Rechtssicherheit auf der Grundlage eines demokratischen Rechtsstaates" zurückzuführen. Denn dieser Grundsatz wurde in der Gründungssitzung des Blocks am 14. Juli auf Antrag Schiffers aufgenommen, der bei dieser Gelegenheit auf rechtsstaatlichen Verfahren auch bei Enteignungen beharrte.[11] Damit hoffte Schiffer, die Kommunisten auf Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit festgelegt zu haben.

Erst unter dieser Voraussetzung war Schiffer bereit, die Leitung der DJV zu übernehmen. Denn dieses Amt schien ihm die Möglichkeit zu bieten, seine Reformvorstellungen für die Justiz aus den 1920er Jahren zu realisieren.[12] Damals hatte er eine Krise der Justiz registriert, die sich in einem Vertrauensschwund in die Unabhängigkeit der Justiz ausdrückte, insbesondere angesichts zahlreicher Fehlurteile in politischen Strafsachen. Neben dieser Gegenwartskrise machte er auch eine „Dauerkrise der deutschen Justiz" aus, deren Wurzeln er in der Rezeption des Römischen Rechts erblickte. Ergebnis sei eine Entfremdung zwischen Volk und Recht, zu deren Überwindung er Reformen vorschlug, die in drei Richtungen gehen sollten: Erstens wollte er die „Hypertrophie des Rechts" durch die unterschiedlichsten Maßnahmen abbauen; dazu zählten unter anderem eine Verringerung der gesetzlichen Vorschriften, eine Beschränkung der Rechtsmittel, die Heraufsetzung der Rechtsmittelsummen, die Einschränkung der Privatklage sowie die Übertragung der richterlichen Geschäfte auf mittlere Beamte. Zweitens plante er, das Gerichtswesen durch einen einheitlichen dreistufigen Gerichtsaufbau (Bezirksgericht, Obergericht, Reichsgericht), durch die Aufhebung kleinerer Amtsgerichte und die „Verreichlichung der Justiz" – also die Überführung der Justizverwaltung auf das Reich – zu vereinfachen. Drittens ging es um Reformen im Hinblick auf die Richter: Ihre Zahl sollte verringert, ihre Qualifikation aber erhöht und das Laienelement in der Richterschaft verstärkt werden. Ziel all dieser Maßnahmen war, die Akzeptanz für Recht und Justiz im Volk zu erhöhen.[13]

Rund zwei Jahrzehnte später hatte sich gegenüber den 1920er Jahren sein „Programm" kaum verändert. Im Oktober 1945 umschrieb er die von ihm

11 Gründungs-Erklärung des zentralen Einheitsfront-Ausschusses, 14.7.1945; Verlauf der Gründungssitzung nach dem Gedächtnisprotokoll von Erich W. Gniffke. In: Siegfried Suckut (Hrsg.): Blockpolitik in der SBZ/DDR1945-1949. Die Sitzungsprotokolle des zentralen Einheitsfront-Ausschusses. Quellenedition. Köln 1986, S. 62-65, Zitat S. 65. Vgl. auch Schiffer: Leben (wie Anm. 10), S. 254.

12 So auch Ramm: Schiffer und die Reform (wie Anm. 3), S. 175.

13 Diese Ausführungen weitgehend nach Eugen Schiffer: Die deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform. Berlin 1929.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

weiterhin beklagte Kluft zwischen Volk und Recht mit den Schlagworten „Rechtsfremdheit des Volkes – Volksfremdheit des Rechts – Weltfremdheit der Richter“.[14] Aber der Missbrauch von Recht und Justiz im Nationalsozialismus hatte sein Grundanliegen noch dringlicher gemacht. Infolge der Untaten des „Dritten Reiches“ ergänzte er überdies die von ihm angestrebte Justizreform um einen rückwärtsgewandten Aspekt, der die Entnazifizierung der Gesetze und des Justizpersonals betraf. Bei dem vorwärtsgewandten Aspekt ging es nach wie vor um die Überwindung der Trennung von Volk und Justiz. Die von Schiffer vorgeschlagenen Rezepte waren im Wesentlichen die der 1920er Jahre: ein neuer, besser qualifizierter Richtertyp mit „vollem Verständnis für das praktische Leben und lebendiger Teilnahme für alles Menschliche“, ein neuer Typ Laienrichter, der „aus einem bloßen Zierstück“ zu einem „vollwertig Mitwirkende[n] an der Rechtsprechung“ werden sollte, ein dreistufiger Gerichtsaufbau, der Abbau der Hypertrophie des Rechts durch die Beschränkung der Rechtsmittel, die Einschränkung der Gesetzgebung und verständlichere Gesetze. Hinzu kam der Gedanke, dass zum Rechtsstaat auch ein „Rechtsvolk“ gehöre, in dessen Herzen „die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit […] wie ein rocher de bronze stabilisiert werden“ müsste.[15] Vor diesem Hintergrund fiel die Neuauflage seines Werks „Die deutsche Justiz“ von 1949 zwar etwas kürzer aus, wich inhaltlich aber kaum von der ersten Auflage ab, sieht man einmal von den Ausführungen zum „Rechtsvolk“, zur Entnazifizierung des Justizpersonals und zum Thema „Volksrichter“ ab.[16]

Schiffer war trotz seiner 85 Jahre immer noch ein engagierter Justizpolitiker, der nach dem Zusammenbruch darauf brannte, die ihm gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, um einen Wiederaufbau der Justiz nach seinen Vorstellungen zu betreiben. Vorerst wurde er auch in der SMAD geschätzt, wo er als „bedeutende[r] bürgerliche[r] Jurist und Rechtstheoretiker“ galt.[17] Ab 1946 beschwerte sich jedoch die Rechtsabteilung über den eigenwilligen DJV-Präsidenten, der „zum Hemmschuh auf dem Wege einer weiteren Demokratisierung der Justizorgane“ geworden sei. Sie forderte daher sowohl den Politischen Berater als auch den Stellvertreter des Obersten Chefs der SMAD auf, Schiffer abzusetzen, und warf ihm vor, „Anhänger der bürgerlichen Schule des natürlichen Rechts“ zu sein und Recht „als eine außerhalb der gesellschaftlichen Klassen stehende Erscheinung“ zu betrachten. Außer-

14 Eugen Schiffer: Rechtssicherheit in der Demokratie. In: Der Morgen, 3.10.1945; auch in: Vorwärts und Aufwärts. Wege und Ziele der Liberal-Demokratischen Partei. Berlin 1945, S. 42-46, Zitat S. 45.

15 Eugen Schiffer: Justizreform. In: Der Morgen, 14.12.1945.

16 Schiffer: Deutsche Justiz (wie Anm. 13), 2.Aufl. 1949; vgl. Ramm: Schiffer und die Reform (wie Anm. 3), S. 194 f.

17 Zitiert nach Andrej P. Nikitin: Die sowjetische Militäradministration und die Justiz in Ostdeutschland. In: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte 1 (1999/2000), S, 127.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dem sei er „nicht mehr offen für neue demokratische Ideen und schießlich vertrete er den Standpunkt, daß sich niemand in die Tätigkeit der Justizorgane einmischen dürfe“.[18] Allerdings erschien Fjodor Jefimowitsch Bokow vom Militärrat der SMAD und auch Ulbricht die Absetzung Schiffers vorerst inopportun: Noch durfte die Blockpolitik nicht gefährdet werden.[19]

Untergebene wie der Leiter der Abteilung Ausbildung in der DJV, Erich Wende, und Zeitgenossen wie Dietrich Güstrow hoben Schiffers Ungeduld, seine hohe geistige Präsenz, seinen Arbeitseifer und seine Intelligenz hervor.[20] Anders urteilte im Nachhinein Hans Nathan, der spätere kommunistische Abteilungsleiter in der DJV, der von dem „Ehrgeiz dieses senilen, egozentrischen Mannes“ schrieb, der „aus der Justizverwaltung ein Ministerium im alten Stil“ machen wollte. Besonders mokierte er sich über die dort praktizierten Formen der Anrede für Schiffer, die zwischen „Exzellenz“, „Herr Reichsminister“ und „Herr Minister“ changierten. Aber indirekt gab Nathan zu, dass Schiffer die Grundlegung für ein solches Ministerium gelungen sei: „Was sich irgend an ‚unbelasteten‘ Ministerialbeamten auftreiben ließ, das hatte er sich herangeholt“.[21]

II. Aufgaben und Besetzung der DJV als Voraussetzungen für Schiffers Reformprogramm

Als die DJV, wie zehn weitere Zentralverwaltungen auch, mit SMAD-Befehl Nr. 17 vom 27. Juli 1945 als Hilfsorgan der sowjetischen Militärverwaltung gegründet wurde, stand bereits fest, dass Schiffer als deren Präsident eingesetzt werden sollte.[22] Die Chancen, seine Vorhaben an der Spitze der DJV zu verwirklichen, erscheinen im Nachhinein verschwindend gering. Denn in der SBZ herrschten 1945 und danach alles andere als rechtsstaatliche Zustände: Das Wirken der Besatzungsmacht, auch das ihrer Militärgerichte, war von Willkür geprägt. Gleichwohl ordnete die SMAD an, beim Gerichtsaufbau an

18 Ebd., S. 130.
19 Ebd., S. 131.
20 Erich Wende: Autobiographischer Bericht, in: BArch Koblenz, Kl. Erw. Nr. 116; Dietrich Güstrow: In jenen Jahren. Aufzeichnungen eines „befreiten“ Deutschen. München 1985, S. 171. Dietrich Güstrow ist ein Pseudonym für Dietrich Wilde, der seine Tätigkeit in der Justiz im NS geschönt dargestellt hat. Dazu: Hubert Rottleuthner: Wer war Dietrich Güstrow? In: Kritische Justiz 21 (1988), S. 81-91.
21 Hans Nathan: Aus der Geschichte der zentralen Justizverwaltung, in: BArch Berlin, DP1 VA Nr. 6832, Bl. 8 f., teilweise zit. bei Heike Amos: Justizverwaltung in der SBZ/DDR. Personalpolitik 1945 bis Anfang der 50er Jahre. Köln/Weimar/Wien 1996, S. 19.
22 Der Befehl ist gedruckt in: Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland. Dokumente aus den Jahren 1945-1949. Hrsg. vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR und vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR. Berlin (Ost) 1968, S. 100 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

die Verhältnisse vor 1933 anzuknüpfen,[23] das deutsche Justizwesen sollte insgesamt auf der Grundlage deutscher rechtsstaatlicher Traditionen wiedererrichtet werden. Aus der Perspektive des Jahres 1945 erschien es also durchaus möglich, in der deutschen Justiz nicht nur an den Rechtsstaat vor 1933 wiederanzuknüpfen, sondern diesen auch im Sinne Schiffers zu reformieren.

Der Reformwille Schiffers spiegelt sich auch in dessen – nicht realisierter – Absicht wider, in der DJV eine Abteilung VII einzurichten, die sich ausschließlich mit der Justizreform auf zivilrechtlichem und strafrechtlichem Gebiet befassen sollte. Auch bei den Aufgabenbeschreibungen der einzelnen Abteilungen schimmerte immer wieder etwas von den Reformabsichten Schiffers durch, so etwa bei der für die Gerichtsorganisation zuständigen Abteilung I. Diese war für eine Bestandsaufnahme verantwortlich, sollte aber auch durch Aufteilung oder Zusammenlegung von Gerichtsbezirken an einer Rationalisierung mitwirken und dabei auch an die Abgabe richterlicher Geschäfte an andere Behörden denken. Auch die Arbeit der zur Überwachung der Rechtsprechung der Gerichte vorgesehenen Abteilung III war von einem reformerischen Impetus getragen: Denn sie zielte nach dem Willen des zuständigen Abteilungsleiters „auf Sicherung und Verankerung des neuen demokratischen Staates hin". Wenngleich Schiffer sich in seiner „Deutschen Justiz" zum Strafvollzug nicht geäußert hatte, war des Weiteren das von dem zuständigen Abteilungsleiter niedergelegte „Strafvollzugsprogramm" eine Reformschrift ersten Ranges, die davon ausging, dass Aufgabe des Strafvollzugs die „Erziehung der ihm unterworfenen Menschen" sei, woraus sich ergab, dass der Strafvollzug humanisiert werden musste. Schließlich griff auch der Leiter der Abteilung Ausbildung auf Gedanken Schiffers zurück, mit deren Hilfe die Kluft zwischen „Volksempfinden und Rechtsprechung" überwunden werden sollte.[24]

Um sein Programm zu realisieren, benötigte Schiffer Personen, die bestenfalls ähnlich wie er selbst dachten, mindestens aber diesem keine Steine in den Weg legten. Dem kam die Besetzung der DJV bei deren Gründung durchaus entgegen. Da Schiffer bei der Personalauswahl für die Vizepräsidentenposten die Vorschläge der anderen Blockparteien akzeptieren musste, konnte er den Kommunisten Paul Bertz, der allerdings keinerlei juristische Vorbildung besaß, nicht verhindern. Der von der SPD gestellte Vizepräsident Karl Kleikamp konstatierte ebenfalls eine „Krise des Rechtsbewußtseins", die er allerdings auf andere Ursachen als Schiffer zurückführte. Denn er verteidigte das deutsche Rechtswesen vor 1933 als durchaus brauchbar, führte

23 Dies geschah in SMAD-Befehl Nr. 49 vom 4.9.1945, gedruckt ebd., S. 142 f.

24 Vgl. dazu ausführlich Hermann Wentker: Justiz in der SBZ/DDR 1945-1953. Transformation und Rolle ihrer zentralen Institutionen. München 2001, S. 40-44, hier auch die Zitate.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dessen Versagen aber darauf zurück, dass Recht als „Obrigkeitsrecht“ Teil und Funktion der Staatsgewalt gewesen sei, woraus sich „die Trennung, ja die Feindschaft zwischen Recht und Volk und Richtern und Volk“ ergeben habe. In der Diagnose stimmte Kleikamp also mit Schiffer überein, womit die Grundlage für eine Kooperation gelegt war.[25]

Auf wenig Gegenliebe stieß bei Schiffer die Mitarbeit der beiden Kommunisten Ernst Melsheimer und Hilde Benjamin in der DJV. Doch während er mit Melsheimer, der Leiter der Gesetzgebungsabteilung wurde, offensichtlich einigermaßen zurechtkam, hegte er gegenüber Benjamin eine persönliche Abneigung.[26] Diese bekam zunächst auch keine Abteilungsleitung, sondern wurde lediglich Referentin in der Personalabteilung. Die anderen Posten des höheren Dienstes in der DJV wurden unter Nutzung der Netzwerke der genannten Personen besetzt. Ulbricht als inoffizieller Führer der KPD und die Kommunisten in der DJV beanspruchten eine gewisse Mitsprache, konnten sich aber keineswegs in allen Belangen durchsetzen. Aufgrund des Mangels an kommunistischen Juristen verfügten die nicht-kommunistischen Parteien hier über weitaus größere Personalressourcen, was die Gewinnung von Mitarbeitern aus bürgerlichen Kreisen erheblich begünstigte. Einerseits bot der rechtspolitische Ausschuss der SPD ein gewisses Rekrutierungspotential, andererseits verfügte Schiffer über parteipolitische und persönliche Verbindungen, die er nun spielen ließ. Am Ende gehörten drei bis vier Mitglieder des höheren Dienstes der KPD,[27] fünf der SPD, drei der CDU und zwei der LDP an, während vier parteilos waren. Und da Bertz aufgrund seiner mangelnden juristischen Kompetenz keinen fachlichen Einfluss geltend machen konnte, Melsheimer nur als Leiter der Abteilung Gesetzgebung und Benjamin lediglich als Referentin in die Personalabteilung eingestellt wurden, konnten die Kommunisten die Arbeit der DJV vorerst nicht dominieren. Insgesamt lässt sich nicht von einem revolutionären, sondern von einem reformfreundlichen Klima in der DJV sprechen. Schiffer konnte hoffen, seine Vorstellungen durchzusetzen.[28]

Zwischen 1945 und 1947 wuchs die Anzahl der Mitarbeiter des höheren Dienstes in der DJV, und es kam zu einigen bedeutsamen Personalverschiebungen zugunsten der Kommunisten. So wurde nach der Entlassung von Bertz im April 1946 Melsheimer nach einigem Hin und Her zu dessen Nachfolger ernannt. Da sich Kleikamp seit Jahresbeginn 1946 als entschiedener

25 Zu Bertz und Kleikamp ebd., S. 50f .; die Zitate aus Karl Kleikamp: Die Krise des Rechtsbewußtseins. In: Das sozialdemokratische Jahrhundert 1 (1946/47), S. 50 ff.

26 Vgl. Nathan: Aus der Geschichte (wie Anm. 21), Bl. 9.

27 Diese Unklarheit ergibt sich dadurch, dass Werner Gentz, Leiter der Abteilung Strafvollzug, nach Kriegsende der KPD beitrat, „aus taktischen Gründen“ aber nicht in einer Betriebs- oder Ortsgruppe geführt wurde: Vermerk Polaks, 23.3.1946, SAPMO, NY 4182, Nr. 1185, Bl. 42.

28 Vgl. Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 63-68.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Gegner der Zwangsvereinigung von SPD und KPD zur SED profilierte, wurde er schrittweise entmachtet und schied zum 1. Januar 1947 aus der DJV aus. Da sein Posten nicht wiederbesetzt wurde, war Melsheimer damit einziger Vizepräsident. Hilde Benjamin konnte schließlich im Januar 1947 endgültig die Leitung der Personalabteilung übernehmen: Damit verfügte die SED nun in der DJV über diese auch in anderen Verwaltungen angestrebte Schlüsselstellung. Schiffer hatte es nicht vermocht, die beiden mit untergeordneten Funktionen abzuspeisen. Nun wurden auch weitere Kommunisten in der DJV untergebracht, und andere Angehörige der Zentralverwaltung schieden aus den unterschiedlichsten Gründen aus. Insgesamt erhöhte sich der kommunistische Einfluss in der DJV jedoch nur unwesentlich, weil es immer noch zu wenige kommunistische Volljuristen gab, auf die man zurückgreifen konnte. Von den 28 Angehörigen des höheren Dienstes in der DJV im Jahre 1947 gehörten neben sechs SED-Vertretern zwei der SPD, drei der CDU, zwei der LDP und 15 gar keiner Partei an.[29] Schiffers Handlungsspielraum innerhalb der DJV wurde durch diese Entwicklung zwar gegenüber 1945 eingeschränkt, aber keineswegs beseitigt.

III. Entnazifizierung und Zentralisierung der Justiz: Schiffers Ziele und deren Realisierung

Wie Schiffer in der Göttinger Universitäts-Zeitung anlässlich des ersten Jahrestags der Kapitulation betonte, stand für ihn „die Frage der Ausrottung des Nazismus […] im Vordergrund der aktuellen politischen Probleme“.[30] Das galt nicht nur in einem allgemeinen Sinne, sondern in besonderer Weise für die Justiz. Denn zur Überwindung der Kluft zwischen Volk und Recht wollte er unter anderem das Vertrauen in die Justiz wiederherstellen, das durch die verscherzt worden sei, „die durch die Zugehörigkeit zur [nationalsozialistischen] Partei oder durch ihre Beteiligung an nazistischer Rechtsbrechung ein Kainszeichen auf die Richterrobe geheftet“ hätten. Die „Säuberung“ der Justiz musste daher „eine tiefergreifende sein als irgendwo sonst“ – nicht weil man die NS-Juristen härter als andere Berufsgruppen bestrafen müsse, sondern weil nur so das Misstrauen gegenüber der Justiz überwunden werden könne.[31] In dieser eindeutigen Haltung stimmte er sowohl mit den deutschen Kommunisten als auch mit der sowjetischen Besatzungsmacht überein, wenngleich diese damit ein anderes Ziel verfolgten. SMAD und KPD ging es nämlich mit der Entnazifizierung von Verwaltung, Schule und Justiz

29 Vgl. Amos: Justizverwaltung (wie Anm. 21), S. 88.
30 Eugen Schiffer: 8. Mai. In: Göttinger Universitäts-Zeitung, 10.5.1946, S. 2.
31 Schiffer: Deutsche Justiz (wie Anm. 13), S. 27.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

darum, „die Machtbasis der vorher regierenden Gruppen aufzubrechen“[32] und die Voraussetzungen für einen umfassenden Personalwechsel zu schaffen. Die SMAD ordnete daher mit Befehl Nr. 49 an, „aus dem Apparat der Gerichte und der Staatsanwaltschaft sämtliche früheren Mitglieder der NSDAP zu entfernen, ebenso die Personen, welche unmittelbar teilgenommen haben an der Strafpolitik unter dem Hitler-Regime“. Die Durchführung wurde dem Leiter der DJV, die Kontrolle darüber dem Chef der SMAD-Rechtsabteilung übertragen.[33] Schiffer erhielt damit eine Schlüsselstellung bei der Durchführung eines auch von ihm verfolgten vorrangigen Ziels.

Bei der Durchsetzung dieser rigorosen Entnazifizierung der Justizjuristen kam es freilich im Land Sachsen, in der Provinz Sachsen – dem späteren Land Sachsen-Anhalt – und später auch in Thüringen zu einigen Problemen, weil die dortigen Landesjustizabteilungen geltend machten, dass dadurch eine ordnungsgemäße Rechtspflege gefährdet sei. Die DJV unter Schiffer hatte sich zwar auf eine konsequente Linie festgelegt, verschloss sich anfangs jedoch nicht den pragmatischen Argumenten aus den Landeshauptstädten, wo für Ausnahmen von der strengen Regel plädiert wurde. Da die SMAD-Rechtsabteilung jedoch konsequent blieb, konnte die DJV nicht anders als Befehl Nr. 49 konsequent umzusetzen. Auch bei der Entnazifizierung der jüngeren, nur durch eine HJ- bzw. NSDStB-Mitgliedschaft belasteten Juristen entwickelte die DJV unter Schiffer eine moderatere Linie, die die großzügige Gewährung von Ausnahmen im Einzelfall vorsah. Als sie dann bei Konflikten mit den Ländern die SMAD-Rechtsabteilung um eine Entscheidung bat, wurde auch in diesen Fällen jedoch ein konsequenteres Verfahren verordnet.[34]

Während sich die Länder aufgrund der klaren Unterstützung der DJV durch die SMAD-Rechtsabteilung in diesem Fall nicht gegen die Zentralverwaltung durchsetzen konnten, waren sie auf anderen Feldern in einer besseren Position. Denn die Besatzungsmacht hatte unmittelbar nach der Besetzung die Länder wiederhergestellt und diesen das Schwergewicht der Verwaltung übertragen. Schiffer hingegen strebte eine zentralisierte Justizverwaltung an. Schon in seiner Reformschrift von 1929 war er aus Sparsamkeits- und Rationalisierungsgründen für eine „Verreichlichung“ der Justizverwaltung eingetreten.[35] Daran hielt er auch 1945 noch fest, indem er die „Zentralisierung der Gesetzgebung und Gesetzesauslegung [… als] die Voraussetzung aller Ordnung, insbesondere jeder normal funktionierenden Wirt-

32 So Leonhard Krieger: Das Interregnum in Deutschland. März 1945 – August 1945. In: Wolf-Dieter Narr/Dietrich Thränhardt (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur. Königstein 1979, S. 42.
33 Gedruckt in: Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland (wie Anm. 22), S. 142f.
34 Vgl. dazu Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 107-118.
35 Schiffer: Deutsche Justiz (wie Anm. 13), S. 355-364.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schaft“ bezeichnete. Und er fuhr fort: „So dient auch die Tätigkeit der Justizverwaltung der Entwicklung der lebenswichtigen Wirtschaft in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands.“[36]

Jedoch hatten sich die Landes- und Provinzialverwaltungen im Herbst 1945 Schiffers Versuchen widersetzt, Einfluss auf die Bestellung der leitenden Richter und Staatsanwälte zu nehmen. Daraufhin forderte dieser am 30. Oktober 1945 vom Chef der SMAD-Rechtsabteilung „ein klares Weisungsrecht“ gegenüber den regionalen Justizverwaltungen. In dem Schreiben legte er ausführlich dar, dass er nur mit einem solchen Weisungsrecht sein Reformprogramm verwirklichen könne.[37] Dem stand jedoch entgegen, dass auf einer Beratung der Präsidenten der Zentral-, Landes- und Provinzialverwaltungen am 13./14. November 1945 der Oberste Chef der SMAD, Georgi Schukow, bekräftigte, dass „das Schwergewicht der Arbeit bei den Landes- und Provinzialverwaltungen“ liege, während die Zentralverwaltungen für „Planungs- und Lenkungsaufgaben“ sowie die Unterstützung der SMAD verantwortlich seien.[38] Vor diesem Hintergrund war es nicht verwunderlich, dass der Leiter der SMAD-Rechtsabteilung, Jakow A. Karassjow, Schiffers Antrag am 14. November ablehnte, ohne freilich die Kompetenzen der regionalen und der zentralen Justizverwaltung voneinander abzugrenzen. Daher ergriff Schiffer erneut die Initiative und ließ auf der Grundlage seines Schreibens vom 30. Oktober ein Statut für seine Zentralverwaltung ausarbeiten. In diesem „Vorläufigen Statut“ der DJV machte er zwar kein Weisungsrecht geltend, aber sehr weitgehende Rechte unterhalb dieser Schwelle. Die SMAD billigte dieses „Vorläufige Statut“; da die SMAD-Rechtsabteilung aber anscheinend keine Antwort aus Moskau auf ihr Ersuchen nach Bestätigung des Statuts erhielt, wurde es weiterhin nur als „Vorläufiges Statut“ bezeichnet.[39] Gegenüber starken, selbstbewussten Landesverwaltungen war dies nur von begrenztem Wert. Das Verhältnis zwischen der Zentralverwaltung und den Landesjustizverwaltungen blieb daher in den Jahren zwischen 1945 und 1947 ungeklärt, vor allem weil die SMAD-Rechtsabteilung sich äußerst widersprüchlich verhielt. So beauftragte sie etwa die DJV 1946 mit einer Vereinheitlichung der Landesjustizabteilungen, ließ diese dann mit ihren Plänen in der Luft hängen, um im August 1946 diese Frage dann doch im Sinne der Länder zu entscheiden. Insgesamt waren die Jahre 1945 bis 1947 von einer relativen Selbstständigkeit der Landesjustizverwaltungen

36 „Keine Kluft mehr zwischen Volk und Recht!“ Besuch in der Deutschen Justizverwaltung. In: Tägliche Rundschau, 20.9.1945.

37 Vgl. dazu Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 81.

38 Wolfgang Merker: Die Beratung der SMAD mit den Landes-, Provinzial- und Zentralverwaltungen am 13./14. November 1945. Dokumentation. In: Archivmitteilungen 36 (1986), S. 8 f.

39 Vgl. Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 82 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gegenüber der DJV gekennzeichnet: Schiffers Vorhaben einer Zentralisierung der Justizverwaltung ließ sich folglich nicht realisieren.[40]

IV. Schiffer und die Volksrichterfrage

Da aufgrund der Entnazifizierung der Justiz binnen kurzem nur noch sehr wenige Richter und Staatsanwälte in der SBZ zur Verfügung standen und auch mit der Reaktivierung ehemaliger unbelasteter Justizjuristen und der Einstellung von Rechtsanwälten die Personalknappheit nicht behoben werden konnte, wurde bereits 1945 erwogen, den Nachwuchs durch Schnellkurse außerhalb der Universität zu rekrutieren. Auch in der DJV fand eine solche Diskussion im Herbst 1945 statt, bei der vor allem Hilde Benjamin für „beschleunigt und auf neuem Wege ausgebildete Richter" eintrat. Benjamin fertigte Mitte Oktober dann auch eine Arbeit zur Volksrichterausbildung an, während Schiffer eine „1. Verordnung betr. Gerichtsverfassung" ausarbeiten ließ, in der auf seine Vorstellungen von 1929 zur Verstärkung des Laienelements in der Richterschaft zurückgegriffen wurde. Denn neben den Volljuristen wollte er auch denjenigen zum Amt des Berufsrichters zulassen, der „den Vollbesitz von Rechtskenntnissen durch den Besitz anderer Eigenschaften ersetzt, die ihn zum Richter besonders geeignet machen". Schiffer dachte dabei offensichtlich an bürgerliche Honoratioren, die – wie etwa Bürgermeister – bereits öffentliche Ämter bekleideten. Zum Amtsrichter sollten die zugelassen werden, die sich im Justizdienst praktisch bewährt hatten und ein Mindestmaß an Rechtskenntnissen nachweisen konnten. Hier dachte er vor allem an die Rechtspfleger. Volksrichter – wie Schiffer sie verstand – waren ausschließlich für die freigewählte Ehren- und Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen. Da sowohl die beiden Vizepräsidenten als auch Melsheimer gegen das eigenmächtige Vorgehen Schiffers bei der Ausarbeitung des Entwurfs protestierten, war diesem kein Erfolg beschieden.[41]

Die Diskussion ging in der DJV zwar noch bis in den November weiter; Schiffer behandelte die Angelegenheit aber dilatorisch und leitete die Ausarbeitungen, die sich mit der Konzeption von Kursen für die Ausbildung von Volksrichtern und Vorschlägen zu deren Rechtsstellung befassten, nicht an die SMAD-Rechtsabteilung weiter, da er weiterhin nur auf die Rekrutierung und Weiterbildung bereits juristisch geschulten Personals setzte. Damit biss er bei Karassjow allerdings auf Granit, der ihn am 14. November 1945 auf-

40 Ebd., S. 85-102.

41 Vgl. dazu Hermann Wentker (Hrsg.): Volksrichter in der SBZ/DDR 1945-1952. Eine Dokumentation. München 1997, vor allem ders.: Einleitung. In: ebd., , S. 12-18 u. Dok. 2. In: ebd., S. 97 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

forderte, „schnellstens einen Entwurf für die Schaffung juristischer Schulen auszuarbeiten“, die innerhalb von sechs Monaten von den demokratischen Parteien überprüften Antifaschisten „eine elementare juristische Ausbildung vermitteln“ sollten. Damit war klar, dass Schiffer mit seinen Vorstellungen gescheitert war. In der folgenden Zeit wurden daher auf Anordnung der SMAD vom 17. Dezember 1945 in allen Ländern und Provinzen Volksrichterschulen eingerichtet, die nach den Plänen der DJV unterrichteten. In den ersten Jahren der Volksrichterausbildung, die rasch von sechs auf acht Monate verlängert wurde, wurde immerhin noch auf eine möglichst hohe Professionalität der Ausbildung geachtet.[42]

Im Verlauf der Zeit fand sich Schiffer mit der Institution der Volksrichter ab und äußerte sich dazu im Februar 1947 in der *Täglichen Rundschau*. Er ging auch in diesem Artikel von der Volksfremdheit des Rechts, der Rechtsfremdheit des Volkes und der Lebensfremdheit des Richters aus und legte dar, dass die wissenschaftliche Jurisprudenz diese Entfremdung von Volk und Recht nicht habe verhindern können. Im Unterschied zu 1945 sah er nunmehr in der Volksrichterausbildung, deren erste Ergebnisse seine – offenbar geringen – Erwartungen übertroffen hatten, eine Möglichkeit nicht nur „zur Abhilfe der akuten Richternot“, sondern auch „zur Abhilfe der chronischen Rechtsnot“. Seiner Auffassung nach hatten sich Volljuristen und Volksrichter gegenseitig zu ergänzen. Durch ihre Zusammenarbeit in der Praxis sollten bei den älteren, traditionell ausgebildeten Richtern „die letzten Reste von Kastengeist und Standeshochmut sowie von bürokratischer Kleinlichkeit und Engherzigkeit verschwinden“, während die neuen Richter von ihren Kollegen fachlich profitieren und dadurch „Selbstvertrauen gewinnen, Minderwertigkeitsgefühle abstreifen und sich mit ganzer Seele ihrem Berufe hingeben“ würden. Seine Vision umriss er abschließend mit den pathetischen Worten: „Beide Ströme werden sich zu einem großen und starken Strom vereinigen, der das glückhafte Schiff der deutschen Justiz in die Zukunft tragen soll. Sein Wimpel zeige die Worte: Demokratischer Rechtsstaat.“[43] In dieser Zielsetzung unterschied er sich deutlich von den Kommunisten, die, wie Hilde Benjamin, in dem damaligen Personalmangel die Chance sahen, der Partei verpflichtete Justizfunktionäre heranzuziehen – ein Konzept, das sich freilich erst ab 1948/49 realisieren ließ, so dass sich auch die Einführung der Volksrichterkurse mit dem leicht gewandelten Reformkonzept Schiffers vereinbaren ließ.

42 Ebd., S. 19-27.

43 Eugen Schiffer: Volksrichter. In: Tägliche Rundschau, 21.2.1947. Ganz ähnlich äußerte sich Schiffer in: Deutsche Justiz (wie Anm. 13), S. 284-287.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

V. Das Scheitern von Schiffers Reform der Gerichtsverfassung

Wenngleich Schiffer bei der Umsetzung seines Reformprogramms – insbesondere hinsichtlich der Zentralisierung der Justizverwaltung – Rückschläge hatte hinnehmen müssen, hielt er an seiner Zielsetzung weiter fest. Das bezeugt unter anderem auch sein Geleitwort für die von der DJV ab Januar 1947 herausgegebene Zeitschrift *Neue Justiz*, in dem er erneut formulierte: „Nicht darauf kommt es an, lediglich den Rechtsstaat wiederherzustellen, den die nationalsozialistische Schreckensherrschaft zerstört hatte, sondern einen neuen, und zwar einen demokratischen Rechtsstaat zu schaffen."[44]

Ein zentrales Vorhaben dabei war für Schiffer die Reform der Gerichtsverfassung. Als die SMAD-Rechtsabteilung ihn im Februar 1948 um ein kurzes Memorandum zur Neugestaltung der Gerichtsorganisation bat, schöpfte er wohl Hoffnung, dass seine Vorstellungen nun umgesetzt werden würden. Am 10. März wurde seine tags zuvor fertiggestellte Ausarbeitung „über eine durchgreifende Neuorganisation des deutschen Gerichtswesens" Karassjow übergeben. Diese enthielt drei Grundelemente: Schaffung eines einheitlichen Eingangsgerichts, dreistufiger Gerichtsaufbau (Bezirksgericht, Obergericht, Reichsgericht) und eine möglichst weitgehende Deckung der Gerichts- und Verwaltungsbezirke. Ebenfalls auf Karassjows Wunsch entwickelte Schiffer Gedanken zu einer weiteren Neuordnung des Gerichtsverfassungsgesetzes, die sich vor allem um die Richterpersönlichkeit drehten. Als Berufsrichter wollte Schiffer neben den akademisch vorgebildeten Juristen und den Absolventen der Volksrichterschulen sogenannte „Koryphäenrichter" einstellen, die kein juristisches Studium absolviert, sich aber im öffentlichen Leben bewährt hatten – auch hier griff er wieder auf seine Vorstellungen von 1929 zurück. Der DJV-Präsident beantragte eine Länderkonferenz in dieser Angelegenheit, was jedoch von der SMAD-Rechtsabteilung nach Rücksprache mit der SED-Justizabteilung abgelehnt wurde.[45]

Die SED-Justizabteilung sprach sich gegen das Reformvorhaben Schiffers aus: Eine derartige Neuregelung gefährde die Rechtseinheit in Deutschland und sei daher inopportun. Außerdem bemängelte sie die bei dem Vorschlag Schiffers erkennbare Tendenz zur „Errichtung eines Justizstaates, wobei dem Justizapparat durch eine besonders straffe und verkleinerte Organisation eine Sonderstellung eingeräumt werden soll". In diesem Zusammenhang bezeichnete sie auch die Aufhebung der Amtsgerichte als „eine antidemokratische Maßnahme". Offensichtlich hatten die SED-Juristen und Schiffer unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie in der Justiz. Denn dieser wollte

44 Eugen Schiffer: Neue Justiz. In: Neue Justiz 1 (1947), S. 1.

45 Vgl. Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 544, dort auch die Nachweise der Zitate.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mit seinen Vorschlägen ausdrücklich „die Errichtung einer demokratischen Rechtsordnung“ fördern: Dabei ging es ihm vor allem um die Übersichtlichkeit des Gerichtsaufbaus und darum, den Rechtsuchenden die Anrufung des zuständigen Gerichts zu erleichtern. Die Justizabteilung weigerte sich, diesem Gedankengang zu folgen, weil die Umsetzung von Schiffers Vorschlag die Aufhebung von 242 der bestehenden 438 Amtsgerichte bedeutet hätte. Und an den Amtsgerichten waren damals die meisten Richter mit einem SED-Parteibuch tätig; die Land- und Oberlandesgerichte hingegen waren noch weitgehend in der Hand der alten Volljuristen.[46] Das verweist auf ein grundlegend unterschiedliches Verständnis von „Demokratisierung der Justiz“ von Schiffer und dessen Anhängern auf der einen und der Kommunisten auf der anderen Seite: Verstanden erstere darunter die Verwirklichung des Reformkurses mit dem Ziel, die Kluft zwischen Volk und Recht zu überwinden, verschleierte diese Formel für letztere nur, dass sie letztlich die Justiz im politischen Sinne instrumentalisieren wollten.

VI. Schiffers Abschied von der DJV

Die Vorgänge im Zusammenhang mit der Ablehnung von Schiffers Vorstellungen einer Gerichtsverfassungsreform zeigen, dass dessen Spielraum inzwischen erheblich eingeengt worden war. Dies geschah vor dem Hintergrund der Erstarkung der SED, die nun einen allgemeinen, gesamtgesellschaftlichen Führungsanspruch für sich reklamierte. Im Zuge des aufziehenden Kalten Krieges und der damit verbundenen Blockbildung wurde ihr dies von der Besatzungsmacht auch zugestanden. Das bedeutete, dass die Justiz für die SED einen erhöhten Stellenwert bekam und in der Justizpolitik Maßnahmen ergriffen wurden, die im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren weniger ambivalent, sondern eindeutig auf Zentralisierung, Politisierung und Sowjetisierung ausgerichtet waren. Die SED engagierte sich daher nun nachhaltig, um auch die Justiz, wie Melsheimer es ausgedrückt hatte, „in die Hand [zu] bekommen“.[47]

Dazu wurden in Abstimmung mit der SMAD-Rechtsabteilung im Juni und August 1948 fast alle Abteilungsleiter in der DJV entlassen und durch SED-Juristen ersetzt. Das größte Revirement erfolgte Mitte August, als Schiffer sich in Urlaub befand. Entfernt wurde damals auf Anregung der SED-Justizabteilung Karl Guski (SPD) als Leiter der Abteilung V; Baptist Lentz (CDU), Leiter der Abteilung VII, stand auch auf der „Abschussliste“ der SED, hatte sich aber, unter Verlängerung seines Urlaubs, zu einer Kur

46 Ebd., 544 f.
47 Vgl. ebd., S. 230-234, das Zitat S. 232.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nach Bad Nauheim in die amerikanische Zone begeben und von dort schriftlich um seine Entlassung gebeten. Am 14. August kam von der SMAD-Rechtsabteilung die Weisung, die vakanten Abteilungsleiterstellen neu zu besetzen. Während Hildegard Heinze (SED), die aus dem sächsischen Landesdienst kam, die Abteilung III zu übernehmen hatte, sollten die DJV-Angehörigen Wolfgang Weiß (SED) zum Leiter der Abteilung V und Hans Nathan (SED) zum Leiter der Abteilung VII ernannt werden. Die SMAD-Rechtsabteilung handelte damit ganz im Einvernehmen mit den zuständigen SED-Genossen. Denn es ging der SED-Justizabteilung sowie Melsheimer und Benjamin darum, Nathan in Abwesenheit von Schiffer „zunächst einmal zum Direktor zu machen"; danach, so das Kalkül, könne er viel leichter „in die Leitung der Gesetzgebungsabteilung hinüberrutschen".[48]

Der DJV-Präsident wurde bei den Personalentscheidungen vom 14. August bewusst übergangen. Die SMAD-Rechtsabteilung ordnete an, ihre Weisungen sofort durchzuführen und erst danach Schiffer darüber zu informieren. Auch als der beauftragte Dolmetscher der DJV auf die Anweisung Schiffers hinwies, „ihn vor jeder Personalveränderung davon in Kenntnis zu setzen", bekräftigte der beauftragte sowjetische Offizier die Entscheidung der Rechtsabteilung und fügte hinzu: „Dr. Melsheimer ist ja jetzt der Leiter der Deutschen Justizverwaltung." Schiffer blieb nichts anderes übrig, als nachträglich die Gesprächsvermerke abzuzeichnen und zur Kenntnis zu nehmen. Damit stand für ihn fest, dass die Rechtsabteilung ihm das Vertrauen entzogen hatte, und er reichte seinen Rücktritt ein.

Während darin der Hauptgrund seines Rücktritts zu sehen ist, trug sicher auch die Ablehnung seines Vorhabens zur Reform der Gerichtsverfassung dazu bei. Möglicherweise spielte dabei auch die Verhaftung von Hermann Becker, dem Vorsitzenden der LDP-Landtagsfraktion in Thüringen, eine Rolle. Denn Schiffer hatte Becker Mitte Juli 1948 noch beschworen, in der SBZ zu bleiben, und ihm zugesichert, ihn gegebenenfalls aus der Haft zu befreien, was sich allerdings angesichts von dessen Verschleppung durch die sowjetische Geheimpolizei als illusorisch erwies.[49]

Der Oberste Chef der SMAD, Wassili Sokolowski, entließ daraufhin den DJV-Präsidenten mit SMAD-Befehl Nr. 146, der Schiffer von Karassjow zwei Tage später eröffnet wurde. Es war zwar ein ehrenvoller Abschied – Schiffer wurde eine Pension von achtzig Prozent seines Grundgehalts gewährt –, aber Karassjow verlor bei dieser Gelegenheit kein Wort des Bedauerns.[50] Melsheimer freilich widmete Schiffer einen äußerst wohlwollenden Artikel zum Abschied aus der DJV in der *Neuen Justiz*. Darin spielte er auch

48 Vgl. ebd., S. 252 ff., hier auch die Nachweise der Zitate.
49 Vgl. ebd., S. 255; Jürgen Louis: Die Liberal-Demokratische Partei in Thüringen 1945-1952. Köln 1996, S. 144 u. 146.
50 Vgl. Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 256.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

auf die Konflikte innerhalb der DJV an, deutete deren Ausgang aber versöhnlicher, als er eigentlich war: „Wir waren nicht alle einer Weltanschauung, wir gingen von den verschiedensten Auffassungen und Grundideen aus, der Marxist rang mit dem Liberalen. Aber gerade in diesem Kampf wurde aus These und Antithese die Synthese geboren.“[51] In Wahrheit hatten die Konflikte mit Schiffer mit einer eindeutigen Niederlage für diesen geendet.

Nach seinem Ausscheiden aus der DJV – das Schiffer selbst auf einer LDP-internen Beratung sehr zurückhaltend kommentierte[52] – trat er in Leitartikeln des liberalen Parteiorgans *Der Morgen* mit Kritik an ihm bedenklich erscheinenden Entwicklungen der nun von der SED dominierten Justizpolitik hervor. So sprach er sich für ein Richtergesetz aus, das die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter garantieren sollte; er setzte sich mit dem Instrument der Schauprozesse auseinander, bei denen er vor der Gefahr warnte, dass dabei die Gerechtigkeit unter die Räder kommen könne; und schließlich sprach er sich gegen das von der SED vertretene Prinzip der Gewalteneinheit aus und bezog sich demgegenüber noch einmal auf die von ihm initiierte Festlegung des Blocks auf Rechtsstaatlichkeit vom 14. Juli 1945.[53] Doch dabei handelte es sich nur noch um ein „Nachkarten“[54] und allenfalls um eine parteipolitische Positionierung der LDP – auf die Entwicklung in der SBZ/DDR hatten diese Äußerungen keinen Einfluss mehr.

Auch wenn damit das „Stück gemeinsamen Weges“ zu Ende war, wollte die SED-Führung den Kontakt zu Schiffer – wohl aus deutschlandpolitischen Gründen[55] – nicht abreißen lassen. Nach Gründung der DDR sahen sowohl die SED-Spitze als auch die sowjetische Führung Schiffer aus Proporzgründen als Vorsitzenden des Obersten Gerichts vor. Da spätestens seit der SED-Parteivorstandssitzung vom 4. Oktober 1949 feststand, dass Hilde Benjamin Vizepräsident – und damit die eigentliche Leiterin des Obersten Gerichts – werden sollte, war absehbar, dass Schiffer nicht mehr als eine Statistenrolle spielen würde. Er muss noch am 4. Oktober abgelehnt haben, da in den Verhandlungen zwischen dem CDU-Hauptvorstand und Otto Grotewohl (SED)

51 Ernst Melsheimer: Dem scheidenden Chef der Deutschen Justizverwaltung. In: Neue Justiz 2 (1946), S. 141 f.

52 Protokoll über die Zusammenkunft der vier stellvertretenden Parteivorsitzenden mit den Vorsitzenden und Vertretern der Landesverbände am 6.9.1948, in: ADL, Bestand LDPD, L4-367. Schiffer betonte, sein Ausscheiden „sei in vollem Einvernehmen mit allen zuständigen Stellen aus rein sachlichen Meinungsverschiedenheiten erfolgt“.

53 Eugen Schiffer: Ein Richtergesetz; ders.: Schauprozesse; ders.: Der mißverstandene Montesquieu; alle in: Der Morgen, 19.9., 3.10., 25.12.1948.

54 So Jürgen Frölich: Die „Exzellenz“ als „liberaler Demokrat von Jugend auf“? Eugen Schiffer und die liberalen Parteien in Deutschland 1900 bis 1950. In: Ramm (Hrsg.): Eugen Schiffer (wie Anm. 1), S. 120.

55 Schiffer war stets auch ein Verfechter der deutschen Einheit und hatte möglicherweise auch den Deutschen Volkskongress initiiert, in dessen Präsidium er für die LDP saß: vgl. ebd., S. 121.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

am 6. Oktober für den Präsidentenposten schon ein NDPD-Mitglied vorgesehen war.[56] Die Gründe für seine Ablehnung sind nicht bekannt; ob es wirklich nur Altersgründe waren,[57] ist angesichts der Erfahrungen, die er beim Ausscheiden aus der DJV gemacht hatte, unwahrscheinlich.

Bei all dem wollte Schiffer es dennoch nicht zu einem völligen Bruch mit der SED und der Blockpolitik kommen lassen. Er verteidigte sogar die Bildung der DDR und gab sich noch im Dezember 1949 der Illusion hin, dass seine Partei mit der Volkskammer die Möglichkeit erhalten habe, „große Politik zu betreiben, ohne daß wir gehängt werden können". Zwar sah er auch die Gefahr, dass diese zu einem „Scheinparlament" gemacht werden könne, was er allerdings nach Kräften verhindern wollte. Nach wie vor stellte er sich auf „den Standpunkt der Blockpolitik" und umschrieb die Rolle der LDP im Parlament als „loyale Opposition".[58]

Die SED und die von ihr dominierte DDR-Führung tat alles, um diese Sympathie Schiffers zu erhalten. So beschloss der DDR-Ministerrat am 26. Januar 1950 diesem „in Würdigung [seiner] Verdienste um die deutsche Justiz eine Personalpension von DM 1934,-- monatlich rückwirkend vom 1.10.1949 zuzuerkennen".[59] Außerdem feierte ihn die DDR-Führung gehörig zu seinem 90. Geburtstag: Staatspräsident Wilhelm Pieck, Parlamentspräsident Johannes Dieckmann, die stellvertretenden Ministerpräsidenten Hermann Kastner, Otto Nuschke und Walter Ulbricht zählten zu den Gratulanten, aus der DDR-Justiz kamen Justizminister Max Fechner und Generalstaatsanwalt Ernst Melsheimer.[60] Bei Melsheimer bedankte sich Schiffer überschwänglich und schloss seinen Brief mit den Worten: „Ich bin für die persönliche Überbrückung geistiger Zonengrenzen sehr empfänglich und gern bereit, mit Ihnen zusammen in die Zunft der pontifices einzutreten."[61] Ein gewisses Maß an Eitelkeit und die illusionäre Hoffnung, durch seine Kooperation auch einen Beitrag zur Wiederherstellung der deutschen Einheit zu leisten, mögen ihn zu diesem Verhalten bewogen haben. Als ein Jahr später Schiffer ein Glückwunschschreiben von Ulbricht zu seinem 91. Geburtstag erhielt, richtete er in seiner Antwort den Blick zurück und gleichzeitig nach vorne: „In Bewegung gedenke ich des 14. Juli 1945, des Tages, an dem wir

56 Vgl. Wentker: Justiz in der SBZ/DDR (wie Anm. 24), S. 439.
57 So Siegfried Suckut: Die Entscheidung zur Gründung der DDR. Die Protokolle der Beratungen des SED-Parteivorstandes am 4. und 9. Oktober 1949. In: VfZ 39 (1991), S. 155, Anm. 21.
58 Vgl. Frölich: Die „Exzellenz" als „liberaler Demokrat" (wie Anm. 54), S. 123; Protokoll der LDP-Zentralvorstandssitzung (Auszug), 2.12.1949. In: Dokumente zur Deutschlandpolitik. II. Reihe, Bd. 2, München 1996, S. 831 f.
59 Mitteilung an Schiffer, 10.2.1950. In: Personalakte Schiffer, in: BArch Berlin, DP 1 SE, Nr. 60.
60 Vgl. dazu Frölich: Die „Exzellenz" als „liberaler Demokrat" (wie Anm. 54), S. 123.
61 Schiffer an Melsheimer, 25.2.1950, BArch Berlin, DP 1 SE, Nr. 3596, Bl. 1246.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

uns die Hand reichten, um über die Schranken der Parteien hinweg uns im Dienst am notleidenden Vaterland zusammenzufinden. Auch ich ersehne den Tag, an dem wir sagen können, daß wir das uns damals vorschwebende Ziel erreicht haben."[62] Glaubte Schiffer trotz allem immer noch an einen Erfolg der Blockpolitik und der östlichen Wiedervereinigungspolitik? Oder wollte er Ulbricht verdeutlichen, wie weit sich dieser von der damaligen Verpflichtung auf Rechtsstaatlichkeit entfernt hatte? Letztlich war das Verhalten Schiffers gegenüber der DDR und ihren offiziellen Repräsentanten in diesen Jahren zu ambivalent für ein eindeutiges Urteil aus der Rückschau.

Schlussbemerkung

An Schiffers Willen, als Präsident der DJV sein Reformprogramm der 1920er Jahre umzusetzen, kann kein Zweifel bestehen. Einen gewissen Spielraum ermöglichte ihm dabei die Blockpolitik, die anfangs sowohl die KPD/SED als auch die SMAD davor zurückschrecken ließen, gegen Schiffer massiv vorzugehen. Stimmte Schiffer mit der SMAD überein, wie etwa in der Entnazifizierungsfrage, so konnte er seine Vorstellungen weitgehend realisieren. Schiffer passte sich, wie sein Verhalten im Zusammenhang mit der Volksrichterfrage zeigt, auch durchaus den Erfordernissen in der SBZ an, hielt dabei aber an seinen Vorstellungen grundsätzlich fest. Bei der Zentralisierung der Justizverwaltung jedoch kam er genauso wenig weiter wie bei der Reform des Gerichtswesens: Im ersten Fall stand die SMAD mit ihrer zweideutigen Haltung dem entgegen, und im zweiten Fall war es vor allem die erstarkende SED, die hinter der Ablehnung seines Konzepts stand. Sobald SED und SMAD gegen Schiffer kooperierten und sich schrittweise von der Blockpolitik verabschiedeten, verengte sich dessen Spielraum schlagartig. Dessen Ausscheiden aus der DJV war die logische Folge dieser Entwicklung, auch wenn Schiffer trotz Kritik an dem nun eingeschlagenen justizpolitischen Weg der SBZ/DDR weiterhin die Beziehungen zur DDR-Führung pflegte.

62 Schiffer an Ulbricht, 19.2.1951. In: Henrik Eberle: Mit sozialistischem Gruß! Parteiinterne Hausmitteilungen, Briefe, Akten und Intrigen aus der Ulbricht-Zeit. Berlin 1998, S. 110 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Volker Stalmann

„…sozial gleichgewichtig neben freiheitlich und national stellen“? Die Sozialpolitik der FDP 1949-1969

> „Ich denke daran“, so schrieb Wolfgang Döring im Dezember 1960 seinem Parteivorsitzenden Erich Mende, „daß Du in Deinen öffentlichen Versammlungen mit beträchtlicher Publikumswirksamkeit die Leitmotive unserer Partei: national – sozial – freiheitlich erläutert hast. Ich nehme an, dass diese Leitmotive auch für den Bundestagswahlkampf bestehenbleiben werden.“ Er halte es „für absolut notwendig, daß wir das zweite Leitmotiv, nämlich sozial, gleichgewichtig neben freiheitlich und national stellen. Das ist ein Handicap ohnegleichen, daß die sozialpolitischen Vorstellungen unserer Partei ständig als Appendix der wirtschafts- und finanzpolitischen in Erscheinung treten. Unser soziales Anliegen sollte als ein gesellschaftspolitisches herausgestellt werden, anknüpfend an die liberale Tradition evolutionärer Prägung der Mitte des vergangenen Jahrhunderts und nicht anknüpfend an die formalsoziale Haltung der Liberalen der Weimarer Zeit.“[1]

Mit dem Wunsch, die FDP in eine breite Schichten der Bevölkerung repräsentierende und damit die engen Grenzen des liberalen bürgerlichen Milieus transzendierende Partei, in eine Volkspartei zu transformieren, stand der spätere stellvertretende Bundesvorsitzende Döring nicht allein. Die Klagen über die einseitige Ausrichtung der Partei und ihre Fixierung auf wirtschafts- und finanzpolitische Anliegen wurden in den sechziger Jahren wiederholt angestimmt. So beklagte sich ein Delegierter auf dem 13. Bundesparteitag der FDP in Düsseldorf 1962 darüber, dass die Freidemokraten „als sozial-reaktionär im Verruf“ seien, „ich weiß nicht, ob zu Recht oder Unrecht“.[2]

Lange Zeit stand die liberale Partei im Ruf, eine manchesterliberale Partei zu sein, die einseitig die wirtschaftlichen Interessen der Industrie und des Mittelstands durchzusetzen versuchte. Die Fokussierung auf die Klientel der Selbständigen und Angestellten in Handwerk, Landwirtschaft, Industrie und Handel sowie die finanzielle Abhängigkeit von Wahlspenden der Industrie schienen dieses sozialpolitische Desinteresse und die dezidierte Abwehrhaltung in sozialpolitischen Fragen zu begünstigen. Sozialpolitik schien für die Partei vor 1969 keine Rolle gespielt zu haben. Sowohl der Ausbau des kol-

1 Döring an Mende, Bonn, 22.12.1960. In: Archiv des Liberalismus, Gummersbach (ADL), A31-30, Bl. 25 f.

2 „Liberale Volkspartei – ein Wunschbild“. In: Christ und Welt, Nr. 22 vom 1.6.1962, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lektiven Arbeitsrechts als auch die Erweiterung des Systems der sozialen Sicherheit schien die Partei abzulehnen. Doch in dem Maße, in dem sich die FDP zwischen den beiden Volksparteien zu behaupten und sich als „Dritte Kraft", wie während der Bundestagswahlen 1957, oder als liberale Volkspartei Anfang der sechziger Jahre zu positionieren versuchte, war sie gezwungen, neue Wählerschichten jenseits ihrer mittelständischen Klientel anzusprechen und ein attraktives sozialpolitisches Profil zu entwickeln.

Gelang es der Partei, so die Frage, ihr „sozial-reaktionäres" Image abzulegen und sich als moderne, breite Bevölkerungsschichten ansprechende Partei zu präsentieren oder blieb sie ungeachtet mancher unbeholfener, sozialpolitischer Gehversuche eine Partei, die auf die Vertretung einseitiger wirtschaftlicher Interessen fixiert war? Anders gewendet: Gelang es der Partei vor 1969, ihre grundlegenden sozialpolitischen Differenzen mit der SPD zu überwinden und das gemeinsame sozial-liberale Fundament, das die Grundlage der folgenden dreizehnjährigen Kooperation mit der lange Zeit inkriminierten Partei bilden sollte, zu stärken, oder blieb die Sozialpolitik auch 1969 ein beide Parteien, SPD und FDP, trennendes Politikfeld, ein potenzieller Sprengsatz der sozial-liberalen Koalition?[3]

Sozialpolitik nach 1945

Die Sozialpolitik war ein zentrales Tätigkeitsfeld, dem in der frühen Bundesrepublik eine herausragende Bedeutung zukam. Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten die durch unmittelbare Kriegseinwirkungen, durch Flucht und Vertreibung entstandenen existentiellen Problemlagen bewältigt, gleichzeitig durch eine Neuordnung des Systems sozialer Sicherheit und eine Weiterentwicklung des kollektiven Arbeitsrechts ein institutionalisierter sozialer Interessenausgleich geschaffen und damit die Arbeiterschaft und die sie vertretenden Organisationen mit dem neuen Staat versöhnt werden.

Sozialpolitik erhielt 1949 Verfassungsrang. In Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes hatten die Verfassungsväter deutlich gemacht, das die Bundesrepublik „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat" sei. Dieses Sozialstaatspostulat wurde von der Politik als Verpflichtung zu sozialpolitischem

3 Vgl. dazu Wolfgang Mischnick: Gesellschafts- und Sozialpolitik: Selbstbestimmung, Mitbestimmung, Solidarität. In: Hans-Dietrich Genscher (Hrsg.): Liberale in der Verantwortung, München/Wien 1976, S. 29-43; Karl Holl/Günter Trautmann/Hans Vorländer (Hrsg.): Sozialer Liberalismus, Göttingen 1986; Andreas Morgenstern: Die FDP in der parlamentarischen Opposition 1966-69. Wandel zu einer „Reformpartei", Marburg 2004, S. 68-79; Jürgen Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 327-336; Jörg Michael Gutscher: Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961, überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Königstein 1984, S. 107-110.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Handeln, zur Neufundierung und zum Ausbau der sozial- und arbeitsrechtlichen Grundlagen des Staates angesehen. In der Zeit von der Gründung der Bundesrepublik 1949 bis zur Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 lassen sich in der Sozialpolitik mehrere Grundzüge und Entwicklungslinien aufzeigen: die Bewältigung der Kriegsfolgen und damit die Eingliederung der Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und DDR-Flüchtlinge, die Neuregelung des kollektiven Arbeitsrechts und das hieß vor allem die Demokratisierung der Betriebsverfassung, die Beseitigung des Problems der Altersarmut durch die Rentenreform von 1957, die Einbeziehung zusätzlicher sozialer Gruppen in die traditionellen Sozialversicherungen, die ihren Ausdruck unter anderem in der Altershilfe für Landwirte fand, die Angleichung des sozialrechtlichen Status und des Leistungsrechts von Arbeitern und Angestellten mit der schrittweisen Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter bei Krankheit, der mit der Wiedereinführung des Kindergelds erfolgende Ausbau des Familienlastenausgleichs und die Neuregelung der öffentlichen Fürsorge durch das Sozialhilfegesetz von 1961.

Im Folgenden soll die Haltung der 1948 gegründeten FDP zu diesen sozialpolitischen Problemkreisen und Entwicklungen skizziert werden und ihr sozialpolitisches Profil schärfer konturiert werden. Zuvor sollen jedoch die programmatischen Stellungnahmen und Forderungen der Partei in den Fokus rücken, um ihre Politik verständlicher zu machen.

Sozialpolitik in den Programmen der FDP

Sozialpolitik bedeutete für Liberale, unterstützungsbedürftigen Menschen Hilfe zur Selbsthilfe zu geben und sie in die Lage zu versetzen, durch Eigeninitiative auf staatliche Unterstützungsleistungen verzichten zu können. Dies macht ein Blick auf die Parteiprogramme der FDP deutlich.

So bekannte sich die FDP zwar in dem vom Bundeshauptausschuss am 5. Juli 1952 beschlossenen Sozialprogramm zur Sozialen Marktwirtschaft und zu den sozialen Grundrechten der Menschen. Auch wurden ein modernes Arbeitsrecht und eine Neuausgestaltung und Neuorganisation des tradierten Sozialversicherungssystems reklamiert. Dennoch war für die Partei entscheidend, dass „[u]nsere, heutige, auf dem Leistungsprinzip aufgebaute Wirtschaftsordnung, die sozial verpflichtete Marktwirtschaft, […] nur dann als gerecht empfunden“ werde, „wenn gleiche Startmöglichkeiten für alle gegeben sind. Wir sind von der Verwirklichung dieser Forderung noch weit entfernt und wissen, daß der Einzelne zu allen Zeiten von der Sorge für die Sicherung seines Lebens erfüllt sein wird. Aufgabe des Staates ist es, zu die-

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ser Sicherung beizutragen. Nicht minder wichtig aber ist die Selbsthilfe und die freiwillige Zusammenarbeit im Geiste der sozialen Gemeinschaft."[4]

Diese Stellungnahme zu den sozialpolitischen Erfordernissen und das Bekenntnis zum Sozialstaat wurden in dem am 28. Juni 1953 auf dem außerordentlichen Bundesparteitag in Lübeck verabschiedeten Manifest über Gesundheit, Freiheit und soziale Sicherheit bekräftigt.[5] Ausführlicher erläuterte das erste offizielle bundeseinheitliche Programm der FDP, das auf dem Bundesparteitag am 26. Januar 1957 beschlossene Berliner Programm, die sozialpolitischen Vorstellungen der Partei.

> „Die Sozialpolitik der FDP will jedem Menschen ein Höchstmaß an Selbständigkeit und persönlicher Unabhängigkeit sichern. Die Aufgabe der Familie, besonders der Mutter, in unserer Gesellschaftsordnung muß berücksichtigt werden. Jeder soll ohne Rücksicht auf Herkunft und Besitz entsprechend seiner Begabung und seinen Leistungen aufsteigen können. Die Sozialpolitik muß gemeinsam mit der Wirtschaftspolitik die Voraussetzungen dafür schaffen, daß alle für die Wechselfälle des Lebens vorsorgen können. Sie will die Furcht vor Krankheit, Not und Alter nehmen und allen unverschuldet in Not Geratenen rasch und ausreichend helfen. Sie fordert insbesondere Hilfe, Eingliederung und Ausgleich für alle Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge. Soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und wachsenden Wohlstand gibt es nur in einer auf Freiheit der Persönlichkeit, dem Privateigentum und dem Leistungswettbewerb aufgebauten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung."

Wenn sich die Partei auch zum sozialen Sicherungssystem bekannte, stand für sie doch die Schaffung gleicher Ausgangs- und Startbedingungen und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, der Schutz des Privateigentums und des Leistungswettbewerbs im Vordergrund. Der sozialen Dimension der liberalen Wirtschaftsordnung gaben einige Forderungen scharfe Konturen. So wurden eine „sozialorientierte Lohnpolitik", die im Einklang mit der volkswirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung stehen sollte, und eine Eigentumsbildung in Form einer leistungsgebundenen Ertragsbeteiligung gefordert. Zugleich sprach man sich für eine Neufassung des Angestelltenbegriffs und eine Übertragung des arbeits- und sozialrechtlichen Status der Angestellten auf „besonders qualifizierte Arbeiter" aus. Die familienpolitische Komponente wurde durch die Forderung nach einem familiengerechten Wohnungsbau und nach einem „gerechten Familienausgleich durch ausreichendes Kindergeld" deutlich. Neben einer umfassenden Hilfe für die Opfer des Krieges trat man für eine Anpassung der überkommenen Formen der Sozialversicherung an die moderne gesellschaftliche Entwicklung ein, die durch eine stärkere Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, eine

4 Peter Juling: Programmatische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente, Meisenheim am Glan 1977, S. 113-119, Zitate S. 113 und 119.
5 Vgl. ebd., S. 141-144.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vereinfachung des Sozialrechts und eine Förderung der privaten und freiwilligen Altersvorsorge erfolgen sollte. Die von der Partei vertretene Sozialpolitik, so lässt sich das eben Gesagte zusammenfassen, stand unter dem Leitgedanken, „den nicht mehr Leistungsfähigen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, allen anderen aber durch Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit, durch Schulung und wirtschaftliche Starthilfen einen leistungsbedingten Platz in der Gesellschaft zu sichern. Ein guter Arbeitsplatz ist mehr wert als die beste Rente."[6]

Dieser Forderungskatalog, dem im Aufruf zur Bundestagswahl von 1961 und im Aktionsprogramm von 1967 noch einmal Nachdruck verliehen wurde,[7] behielt bis zur Bildung der sozial-liberalen Koalition im Jahre 1969 Gültigkeit und bildete mithin die programmatische Grundlage liberalen Handelns vor 1969.

Die Kriegsopferversorgung und das Lastenausgleichsgesetz

Zu den vordringlichen Aufgaben bundesdeutscher Politik zählte die FDP die Bewältigung der Kriegsfolgen und die Eingliederung der Kriegsgeschädigten, Heimatvertriebenen und Flüchtlinge. Dies galt namentlich für die Versorgung der über vier Millionen Kriegsopfer, der Invaliden, Witwen und Waisen. Das Bundesversorgungsgesetz von 1950, das die Zustimmung der FDP fand,[8] sprach Versehrten, die mehr als ein Viertel ihrer Erwerbsfähigkeit verloren hatten, ebenso wie Hinterbliebenen von Kriegsopfern nach dem Grad der Erwerbsminderung gestaffelte, relativ bescheidene Renten zu.[9] Auch dem Lastenausgleichsgesetz von 1952, das neben Eingliederungshilfen finanzielle Entschädigungen für infolge des Krieges oder seiner Nachwirkungen verursachte Vermögensverluste vorsah, stimmte die FDP-Fraktion zu.[10] Zur Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen führte das Gesetz neben einer Hypotheken- und einer Kreditgewinnabgabe eine Vermögensabgabe auf das am 20. Juni 1948, d.h. am Stichtag der Währungsreform, vorhandene Vermögen in Höhe von 50 % ein, bei deren Berechnung jedoch die für

6 Vgl. ebd., S. 145-154, hier S. 148-150.
7 Vgl. ebd., S. 162-167, hier S. 165, sowie S. 180–199, hier S. 188 und 195.
8 Mendes Rede am 13. September 1950. In: Deutscher Bundestag (BT) Plenarprotokoll 01/84, S. 3177-3179, hier S. 3178.
9 Vgl. Volker Hentschel: Sozialpolitik in Deutschland (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht. Frankfurt/M. 1983, S. 195. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vgl. BT Drs. 01/1333 vom 12. September 1950. Zum Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz) vom 20. Dezember 1950 vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1950, I, Nr. 53, S. 791-806.
10 Vgl. die Fraktionssitzungen am 8. Oktober 1951 und am 9. Oktober 1951. In: ADL, A40-723; und am 20. November 1951. In: ebd., A40-722.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Grundvermögen relativ niedrigen steuerlichen Einheitswerte, großzügige Freibeträge und Abzüge für selbst erlittene Schäden angesetzt werden konnten. Durch die Verteilung der Abgabeschuld über den Zeitraum bis 1979 reduzierte sich die effektive Belastung auf maximal fünf Prozent. Die aufgrund dieses Gesetzes erbrachten Leistungen betrugen bis zum Erlöschen der Abgabepflicht 1979 rund 100 Milliarden DM.[11] „Meine Partei", so führte der Abgeordnete Karl Atzenroth am 31. Januar 1951 im Bundestag aus, „hat von Anfang an der Forderung zugestimmt, daß das erhaltene Vermögen bis an die Grenze des Belastbaren auch belastet werden muß, um einen einigermaßen gerechten Lastenausgleich zu ermöglichen. Wo die Grenze ist, das ist natürlich eine sehr schwierige Feststellung und vielleicht auch eine etwas individuelle Feststellung."[12] Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Gesetz machte die Fraktion jedoch vor der Schlussabstimmung auch deutlich, dass für eine erfolgreiche soziale und wirtschaftliche Eingliederung der durch den Krieg und seine Folgen entwurzelten Menschen weitere innerstaatliche und internationale Maßnahmen notwendig seien.[13]

Das kollektive Arbeitsrecht

Zu den zentralen sozialpolitischen Aufgaben der Nachkriegszeit zählte die Neuordnung des kollektiven Arbeitsrechts. Während das Tarifrecht und das Schlichtungswesen bereits vor Gründung der Bundesrepublik eine umfassende Neuregelung erfuhren, avancierte die Frage der Mitbestimmung, d.h. die Demokratisierung der Betriebsverfassung, zum zentralen arbeitsrechtlichen Thema nach 1949.

Hier ging es anfangs nicht um eine Erweiterung, sondern um eine Konsolidierung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte. Im Zuge der Entflechtung der deutschen Schwerindustrie an der Ruhr hatte die britische Militärregierung im März 1947 in ihrer Besatzungszone die paritätische Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie mit einem paritätisch besetzten Aufsichtsrat und einem Mitglied im dreiköpfigen Vorstand, dem Arbeitsdirektor,

11 Werner Abelshauser: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980. Frankfurt am Main 1983, S. 142 f.

12 Atzenroths Rede am 31. Januar 1951. In: BT Plenarprotokoll 01/115, S. 4367-4369, hier S. 4368.

13 Vgl. Golitscheks Rede am 16. Mai 1952. In: BT Plenarprotokoll 01/213, S. 9389.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

eingeführt.[14] Da mit Gründung der Bundesrepublik die Neuformierung der Montanindustrie noch nicht zum Abschluss gelangt war und zu befürchten stand, dass die konservativ-liberale Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer die paritätische Mitbestimmung wieder abschaffen würde, machten die Gewerkschaften unter ihrem Vorsitzenden Hans Böckler mobil. Als die Bundesregierung mit ihrem im Oktober 1950 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben nur wenig Entgegenkommen in der Frage der wirtschaftlichen Mitbestimmung zeigte,[15] drohten die Gewerkschaften mit Streik.[16]

Die FDP stand dem Ausbau des kollektiven Arbeitsrechts ablehnend gegenüber. Die von SPD und Gewerkschaften geforderte paritätische Mitbestimmung in Großbetrieben des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie traf auf heftigen Widerstand der Freidemokraten. Der Streikdrohung der Gewerkschaften unter dem DGB-Vorsitzenden Hans Böckler wollte man sich nicht beugen und forderte, wie der Abgeordnete Heinrich Faßbender in der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 13. Januar 1951, „unbedingte Härte". „Der Staat", so befand der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Schäfer, „sei gefährdet und die Abwehr des Streiks eine Verteidigung der Demokratie, für die die Öffentlichkeit mobilisiert werden müsse." Victor-Emanuel Preusker forderte gar, den Streik mit der Sperrung von Nahrungsmittellieferungen durch den Bauernverband beantworten zu lassen, „weil der Streik in der Zeit nationalen Notstandes ein Verbrechen sei".[17] Im Bundeskabinett erklärte Bundesjustizminister Dehler am 23. Januar 1951, dass er den „ungesetzlichen Druck der Gewerkschaften für einen Verstoß gegen die Grundsätze der Demokratie" halte. „Es sollte nichts akzeptiert wer-

14 Vgl. Michael Schneider: Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Bonn 1989, S. 260 f. Zur Haltung der Industriellen der Eisen- und Stahlindustrie der britischen Zone zur Frage der Montanmitbestimmung im Jahr 1947 vgl. Gabriele Müller-List: Adenauer, Unternehmer und Gewerkschaften. Zur Einigung über die Montanmitbestimmung 1950/51. In: VfZ 33 (1985), S. 288-309, hier S. 290 f.; Neubeginn bei Eisen und Stahl im Ruhrgebiet. Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie 1945–1948. Bearbeitet von Gabriele Müller-List, Düsseldorf 1990, S. 100-113.

15 Vgl. BT Drs. 01/1546. Der Entwurf wurde am 16. November 1950 an den Ausschuss für Arbeit überwiesne, vgl. BT Plenarprotokoll 01/103, S. 3785.

16 Vgl. Archiv der Gegenwart (AdG) 1950, S. 2698; Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 250; AdG 1951, S. 2781.

17 Vgl. die Fraktionssitzung am 13. Januar 1951. In: ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A40-725.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den, was mit der Struktur unserer Wirtschaft unvereinbar sei und in Widerspruch zu den Gedanken des Aktienrechts stände.“[18]

Am 25. Januar 1951 einigten sich die Tarifparteien auf einen Kompromiss, der die Grundlage des Gesetzes über die Montanmitbestimmung bildete.[19] Als Adenauer am 25. Januar diesen Gesetzentwurf[20] im Bundeskabinett ankündigte, zeigte sich Dehler zwar damit einverstanden, das zu verwerten, „was die Einigung ergeben habe“.[21] Doch das Unbehagen unter den Freidemokraten war groß.[22] Die Bundestagsfraktion weigerte sich, dem Entwurf ihre Zustimmung zu geben. Das Ziel der Gewerkschaften, die die paritätische Mitbestimmung nicht als Sonderfall, sondern als Modell für die gesamte Wirtschaft bezeichnet hätten,[23] sei, so urteilte der Fraktionsvorsitzende Euler, die „Umgestaltung der Sozialordnung, d. h. der Umbruch zur sozialistischen Ordnung“. Zwar plädierte Euler für eine Fortsetzung der Koalition, einen Koalitionsbruch, den zwei Abgeordnete, von Rechenberg und Faßbender, gefordert hatten, wollte er gleichwohl nicht mehr ausgeschlossen wissen. Die Fraktion solle sich „rein materialmäßig jetzt schon so“ vorbereiten, „daß, wenn ein Ausscheiden sich als notwendig erweise, keine Propaganda mehr notwendig sei“.[24]

Anlässlich der ersten Lesung des Gesetzentwurfs am 14. Februar 1951 bekannte sich Max Becker zwar zur Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten und auch zur Mitberatung in wirtschaftlichen Fragen des Betriebs, lehnte eine Mitbestimmung in wirtschaftlichen Dingen jedoch ab, da diese nur dann möglich sei, „wenn gleichzeitig als Korrelat eine entsprechende Mitverantwortung vorhanden“ sei. Zudem sei ein Gesetz, dass „unter Druck zustande gekommen ist, […] verfassungswidrig und nach unserer Auffassung null und nichtig!“ Deshalb versagte die FDP-Fraktion diesem Gesetz ihre Zustimmung.[25] Die in dritter Lesung im Bundestag erfolgte Verabschie-

18 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1951, online, TOP B (http://www.bundesarchiv.de/kabinettsprotokolle). Zu den koalitionsinternen Auseinandersetzungen vgl. Adenauer und die FDP. Bearbeitet von Holger Löffel. Paderborn u.a. 2013, Dok. 28, S. 192-194, hier S. 192.

19 Vgl. AdG 1951, S. 2789 u. 2895.

20 Vgl. BT Drs. 01/1858.

21 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1951 (wie Anm. 18), TOP 1.

22 Vgl. dazu auch den Artikel „Die Neuordnung bei Kohle und Eisen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Januar 1951, S. 1.

23 Vgl. den Artikel „Böckler: Nur eine erste Bresche“. In: ebd. vom 31. Januar 1951, S. 3. Ferner „„Kein Sieger und Besiegte““; ebd.

24 Vgl. die Fraktionssitzung am 2. Februar 1951. In: ADL, A40-725. Die Abgeordneten von Rechenberg und Faßbender forderten dagegen ein Ausscheiden aus der Koalition. Vgl. die Fraktionssitzung am 17. April 1951. In: ebd., A40-724. Zum Montanmitbestimmungsgesetz vgl. auch die Fraktionssitzungen am 2., 3., 4. und 10. April 1951. In: ebd..

25 Vgl. BT/Plenarprotokoll 01/117, S. 4441-4445.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dung des Gesetzentwurfs im April 1951 konnten die Freidemokraten jedoch nicht mehr verhindern.[26]

Das Betriebsverfassungsgesetz

Die paritätische Mitbestimmung auf die gesamte Industrie auszudehnen, misslang. Das Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 schuf eine Drittelvertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften und schrieb in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten die Bildung von Betriebsräten vor, denen ein Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrecht in sozialen und personellen und ein durch die Bildung eines Wirtschaftsausschusses in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten institutionalisiertes Informationsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten eingeräumt wurden.[27] Gegenüber dem Betriebsrätegesetz von 1920, das 1934 außer Kraft gesetzt worden war, stellte diese Regelung einen Fortschritt dar. So wurden in der Weimarer Republik nur Betriebe mit mehr als zwanzig Beschäftigten zur Wahl von Betriebsräten verpflichtet, während in Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften maximal zwei Betriebsräte entsandt werden konnten.[28]

Das Betriebsverfassungsgesetz beruhte auf einem von der Bundesregierung im Oktober 1950 in den Bundestag eingebrachten Entwurf.[29] Bei der Beratung bekannten die Freidemokraten sich zwar zum betrieblichen Mitbestimmungsrecht, lehnten eine Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten jedoch entschieden ab. Die Beschränkung des Verfügungsrechts über den Betrieb stelle eine „Teilenteignung" dar. „Um zusammenzufassen", so brachte Max Becker am 19. Juli 1950 die Position der Fraktion auf den Punkt, Mitbestimmung in „sozialer Beziehung – ja; Kündigungsschutz bei Entlassungen – ja; wirtschaftliche Mitberatung – selbstverständlich, von jeher geübt; wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht in dem Sinne, wie er hier gebraucht wird – nein; Vertretung im Aufsichtsrat – unter gewissen Kautelen

26 Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie wurde am 10. April 1951 im Bundestag mit den Stimmen von SPD und CDU/CSU und gegen die Stimmen der FDP in dritter Lesung verabschiedet. Vgl. BT Drs. 01/1858 vom 30. Januar 1951, 01/2042; BT Plenarprotokoll 01/132, S. 5062-5089. Vgl. auch die Fraktionssitzung am 17. April 1951. In: ADL, A40-724.

27 Vgl. Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952; BGBl. 1952, I, Nr. 43, S. 681-694. Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 251-253.

28 Zum Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 vgl. RGBl. 1920, I, Nr. 26, S. 147–174. Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 78-85.

29 Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben (Betriebsverfassungsgesetz) vom 31. Oktober 1950; BT Drs. 01/1546.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ja!“[30] Eine wirtschaftliche Mitsprache und Mitbestimmung der Arbeitnehmer, so wie sie die SPD forderte[31], war ohne gleichzeitige Übernahme des betrieblichen Risikos für die FDP ausgeschlossen. Deshalb war für die Partei entscheidend, „daß auch dem Mitarbeiter im Betrieb die Möglichkeit der Übernahme der vollen Verantwortung und des vollen Risikos durch Miteigentum, durch Beteiligung am Aktienbesitz oder sonst irgendwie – das kann nach der Rechtsform verschieden sein – eröffnet wird“.[32]

Dem Betriebsverfassungsgesetz, das am 19. Juli 1952 vom Bundestag verabschiedet werden konnte, stimmte die FDP-Fraktion schließlich zu, obwohl sie es nicht vermocht hatte, in den Beratungen und Ausschussverhandlungen die „materialistischen, antiquierten Züge des Gesetzes zu beseitigen“.[33] In der Fraktion hatte Preusker im Juni bereits darauf hingewiesen, dass im Falle einer Nichteinigung über das Betriebsverfassungsgesetz, „die bisherigen Landesgesetze, die teilweise noch wesentlich schlimmer seien, bestehen[blieben], und es müsse befürchtet werden, daß die SPD gemeinsam mit bestimmten Kreisen der CDU versuchen würde, ein neues (und wahrscheinlich schlechteres) Betriebsverfassungsgesetz zu machen“.[34] Während bei der Schlussabstimmung die überwiegende Mehrheit der Fraktion dem Gesetz zustimmte, votierten immerhin sechs Mitglieder mit Nein.[35] Für den öffentlichen Dienst wurde 1955 mit dem Personalvertretungsgesetz eine entsprechende Regelung getroffen.[36]

30 BT Plenarprotokoll 01/80, S. 2980-2984, hier S. 2982 f.
31 Vgl. den von der SPD am 25. Juli 1950 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Wirtschaft; BT Drs. 01/1229.
32 So Preusker am 19. Juli 1952; BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10279.
33 So Preusker am 19. Juli 1952; BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10279. Bereits 1949 hatte Hermann Schäfer betont, dass das Betriebsrätegesetz von 1920 einiger Verbesserungen bedürfe. Vgl. die Fraktionssitzung am 19. Oktober 1949. In: ADL, N37-11
34 Vgl. die Fraktionssitzung am 19. Juni 1952. In: ADL, A40-734. Vgl. auch die Fraktionssitzung am 13. Januar 1951. In: ebd., A40-725, und am 27. Mai 1952. In: ebd., A40-735.
35 Vgl. BT Plenarprotokoll 01/227, S. 10293 f. Zur Frage der innerfraktionellen Geschlossenheit vgl. auch Thomas Saalfeld: Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949–1990). Opladen 1995, bes. S. 111-126.
36 Vgl. die Fraktionssitzungen am 27. Mai 1952. In: ADL, A40-735, und am 16. September 1952. In: ebd., A40-734.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Rentenreform von 1957

Die vermutlich bedeutendste Maßnahme der deutschen Sozialgesetzgebung nach 1945 stellte die Rentenreform von 1957 dar.[37] Die Rente, die zuvor lediglich einen Zuschuss zum Lebensunterhalt dargestellt hatte, erhielt Lohnersatzfunktion. Sie sollte den individuell erworbenen Lebensstandard sichern und an die allgemeine Lohnentwicklung gekoppelt werden. Mit der Dynamisierung der Renten, d.h. der Bindung des Rentenniveaus an das Niveau der Arbeitseinkommen, sollte die bisherige Kluft zu den laufenden Erwerbseinkommen überwunden und die Beteiligung an der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft ermöglicht werden. Die Rentenreform von 1957 stand am Ende eines sozialpolitischen Diskurses, dessen Ansatz und Ziele weit umfassender und grundlegender waren. Denn ursprünglich plante man statt einer Teilreform eine tiefgreifende Neuordnung des Sozialversicherungssystems, dessen Mängel und Defekte offenkundig waren. Dies betraf die Vielfalt des Institutionengefüges und die fehlende Einheitlichkeit des Sozialrechts, dies betraf aber auch die wenig bedarfsgerechte Ausrichtung der Leistungen an erworbenen Anspruchsrechten und eben nicht an aktuellen Bedürfnissen und schließlich auch die geringe Höhe der einzelnen Leistungen. So lag die Durchschnittsrente Anfang der fünfziger Jahre bei einem Drittel der Durchschnittserwerbseinkommen.

Der Dissens über das Ausmaß und den Charakter der intendierten Reform führte schließlich zu einem Verzicht auf eine konzeptionelle Neuordnung und zur Beschränkung auf eine Teilreform, die allerdings nicht weniger Sprengkraft besaß. So sollten die Renten nicht aus den früher eingezahlten Beiträgen, sondern aus den gegenwärtigen Beiträgen der Versicherten, mit anderen Worten aus Teilen des gegenwärtigen Volkseinkommens, bestritten werden. Die einstigen Beiträge sollten demgegenüber lediglich als Maßstab für rentenpolitische Ansprüche gelten. Neben der Umstellung des Finanzierungsverfahrens und der Ersetzung des Kapitaldeckungs- durch das Umlageverfahren bildete die automatische Bindung der Rentenhöhe an die Entwicklung der Erwerbseinkommen eine weitere wichtige Komponente, die später in allerdings modifizierter Form übernommen wurde.[38]

37 Zur Rentenreform von 1957 vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 159-176; Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart 1980, S. 216-425; ders.: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945. Bonn 2012, S. 71-85 (Wie die Rente steigen lernte: Die Rentenreform 1957).

38 Vgl. Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen (wie Anm. 37), S. 300-319. Ferner Wilfried Schreiber: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen. Köln 1955.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1956 legten die Bundesregierung und die SPD-Fraktion jeweils eigene Gesetzentwürfe zur Neugestaltung der Rentenversicherung vor. Während nach dem Regierungsentwurf die Durchschnittsrente bei 60 Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdienstes liegen und die Renten alle fünf Jahre auf Empfehlung eines Sozialbeirats per Gesetz an die Lohnentwicklung angeglichen werden sollten, forderte der SPD-Entwurf eine Durchschnittsrente in Höhe von 75 Prozent, eine jährliche, automatische Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung und die Einführung einer Mindestrente von 66 Prozent des Durchschnittserwerbseinkommens. Der Regierungsentwurf sah dagegen keine Mindestrente vor, sondern beharrte auf der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Gemeinsam war beiden Gesetzentwürfen jedoch, dass sie eine Rentenversicherung für alle Arbeitnehmer planten und deshalb die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte beseitigen wollten .[39]

Als die Beratungen über die Gesetzentwürfe anstanden, befand sich die FDP in der Opposition. Früh hatte sich die FDP zum überkommenen, gegliederten Sozialversicherungssystem und zu einer gesetzlichen Absicherung der Lebensrisiken bekannt. Auch der den Entwürfen zugrundeliegende Gedanke, die Rentenversicherung grundlegend zu reformieren und den Menschen einen menschenwürdigen Lebensabend zu ermöglichen, wurde als überfälliges sozialpolitisches Problem erkannt.[40] Doch die intendierte Reform ging den Liberalen zu weit. Dies wurde am 27. Juni 1956 deutlich, als der Partei- und Fraktionsvorsitzende Thomas Dehler anlässlich der ersten Beratung des Regierungsentwurfs Stellung zu den Reformvorschlägen nahm. Auch wenn er das Problem der Altersarmut und die Notwendigkeit einer Reform angesichts der „ungenügenden Renten“ erkannte, so kritisierte er doch scharf die „Unbedenklichkeit“ und die „Unbekümmertheit, mit der gerade auch die Regierung in ihrer Vorlage der besorgniserregenden Neigung unserer Zeit zu kollektiver Sicherung um jeden Preis nachgibt und die individuelle Selbstverantwortung, dieses große soziale Stimulans, preiszugeben bereit“ sei. Moniert wurde, dass mit der Vorlage keine Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werde, sondern durch eine immer weitergehende Ausdehnung der Versicherungspflicht die Menschen zur Unselbständigkeit gezwungen werden, „selbst da, wo ein Schutzbedürfnis nicht mehr gegeben ist“. Die von der Bundesregierung und der SPD-Fraktion eingebrachten Entwürfe „haben einen gefährlichen Zug zu dem, was man – etwas schlagwortartig und vielleicht auch et-

39 Vgl. den von der Bundesregierung am 5. Juni 1956 eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (Rentenversicherungsgesetz -RtVG-); BT Drs. 02/2437. Ferner den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 18. April 1956 über die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (Rentenversicherungsgesetz); BT Drs. 02/2314.

40 Vgl. die Rede des Abg. Dehler am 27. Juni 1956; BT Plenarprotokoll 02/154, S. 8362–8364, hier S. 8362; ferner die Rede des Abg. Hammer am 4. Mai 1956; BT Plenarprotokoll 02/143, S. 7573.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

was irreführend – als ‚Vermassung' bezeichnet; sie wissen nichts von dem Geheimnis des Lebens, das dem Menschen sagt: du findest weder Wohlstand noch Glück noch Freiheit, wenn du nicht bereit bist, das Risiko der eigenen Verantwortung, der eigenen Entscheidung und der eigenen Leistung auf dich zu nehmen". Verworfen wurden deshalb die Ausdehnung der Pflichtversicherung auf alle Erwerbstätigen und die Beeinträchtigung der Eigenständigkeit der Angestelltenversicherung. Scharf kritisiert wurden zudem die mit der Reform befürchteten inflationären Tendenzen. Auch wurde auf die Bedenklichkeit der geplanten Finanzierung über ein Umlageverfahren hingewiesen und die Notwendigkeit einer besseren Kapitaldecke hervorgehoben. Den Freidemokraten ging die Reform insgesamt zu weit. Staatliche Maßnahmen sollten nur jenen zugutekommen, die nicht mehr aus eigener Kraft und eigener Verantwortung ihr Schicksal meistern konnten. Staatliche Leistungen sollten sie deshalb wieder in die Lage der eigenen Leistung und eigenen Verantwortung versetzen.[41]

Nach den Ausschussberatungen wurde der nur leicht modifizierte Regierungsentwurf – er sah wieder eine Versicherungspflichtgrenze für Angestellte vor – vom 16. bis 21. Januar 1957 in zweiter und dritter Lesung beraten.[42] In einer Schlusserklärung brachte Max Becker noch einmal die schweren Bedenken der Fraktion gegen den Entwurf vor, der vom Verzicht auf eine Gesamtreform des Sozialversicherungssystems über die „Gleichschaltung der Angestelltenversicherung" bis zu den nicht übersehbaren Beitragslasten reichte. Der Gesetzentwurf sei unvollkommen und werde in kurzer Zeit Abänderungen notwendig machen. Man könne bereits die Enttäuschung bei all jenen ermessen, deren Hoffnung auf eine spürbare Rentenerhöhung sich nicht erfüllen werde, bei jenen, denen eine erhebliche Beitragslast aufgebürdet werde, und schließlich auch bei denen, die in eine Pflichtversicherung eintreten müssten, deren sie eigentlich nicht bedürften. Auch wurden die Gefahren für die Stabilität der Währung und die Kaufkraft der DM erneut beschworen. „Wir Freien Demokraten waren und sind gewillt, den Rentnern nachdrücklich zu helfen. Wir sehen uns jedoch nicht in der Lage, diesem dem früheren guten Ruf der deutschen Sozialversicherung in der Welt abträglichen Gesetz unsere Zustimmung zu geben." Die Erklärung wurde von „Unerhört"-Rufen begleitet und sorgte für Unruhe im Plenum.[43] In der Schlussabstimmung votierte die Fraktion geschlossen gegen das Gesetz.[44]

Ungeachtet der Kritik und der Unkenrufe wurde die Rentenreform zu einer der bedeutendsten sozialpolitischen Maßnahmen seit Einführung der Sozialversicherung unter Otto von Bismarck in den 1880er Jahren und führte

41 Alle Zitate nach BT Plenarprotokoll 02/154, S. 8362-8364.
42 Vgl. BT/Plenarprotokoll 02/184-02/187.
43 Zur Rede des Abg. Becker am 21. Januar 1957 vgl. BT Plenarprotokoll 02/187, S. 10596.
44 Vgl. BT Plenarprotokoll 02/187, S. 10633.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zu einer markanten Aufwertung des Sozialstaats. Der Absturz in die Altersarmut gehörte vorübergehend der Vergangenheit an. Die Rentenreform erhöhte spürbar das Leistungsniveau der Sozialversicherung. So stieg der Anteil der Rentenversicherungsleistungen am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen zwischen 1956 und 1980 deutlich von 5,5 auf 11,4 %.[45]

Die Reform trug nicht unwesentlich zum Wahlerfolg Konrad Adenauers bei, der bei den Bundestagswahlen am 15. September 1957 mit der Union die absolute Mehrheit der Stimmen und Mandate gewann. Die Freidemokraten hatten mit einem Ergebnis von 7,7 % dagegen einen Stimmenverlust von 1,8 % zu verzeichnen, der zwar größtenteils Folge der innerparteilichen Auseinandersetzungen und Spaltungen der vergangenen Jahre sowie des Ausscheidens aus der Regierung im Februar 1956 war, doch sicherlich auch teilweise auf die Haltung der Partei gegenüber der Rentenreform zurückzuführen ist.

Ihre Ergänzung fand die Rentenreform im selben Jahr in der Einbeziehung der Landwirte in die gesetzliche Rentenversicherung durch das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, die der Tendenz zur Erweiterung des Versichertenkreises und zur Eingliederung weiterer Bevölkerungsgruppen in das soziale Sicherungssystem entsprach.[46] Die von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachte und im Juli 1957 vom Bundestag verabschiedete Alterssicherung für Landwirte fand auch die Zustimmung der FDP, die unmittelbar vor den Bundestagswahlen ihrer mittelständischen Klientel auf dem Lande ein Wahlgeschenk zukommen lassen wollte. „Dieses Gesetz wird vor allem in den mittelbäuerlichen und kleinbäuerlichen Betrieben manche Not lindern und die Hofübergabe erleichtern. Es wird deshalb eine wichtige agrarpolitische Aufgabe erfüllen helfen. Meine politischen Freunde werden diesem Gesetz deswegen zustimmen.“[47] Wenn auch Fritz Weber, Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebs in Baden-Württemberg, die Bedenken der Fraktion gegenüber manchen Bestimmungen des Gesetzes äußerte, die unter anderem die Umwandlung der als Darlehen vorgesehenen Anlaufmittel des Bundes in Zuschüsse betrafen, so war doch die grundsätzliche Zustimmung der FDP entscheidend.[48] Den Wahlausgang vermochte die Zustimmung der FDP jedoch kaum mehr zu beeinflussen.

45 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 175; Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen (wie Anm. 37), 421–425. Ferner Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart. München 2009, S. 173.

46 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 181.

47 So der Abg. Weber (Untersontheim) am 3. Juli 1957; BT Plenarprotokoll 02/222, S. 13108 f., hier S. 13108.

48 Vgl. die dritte Beratung des von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs über die Alterssicherung der Landwirte (GAL), BT Drs 2/3118 u. 02/3707 sowie BT Plenarprotokoll 02/222, S. 13103–13122.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der Einbeziehung der Landwirte in die gesetzliche Rentenversicherung folgte 1960 die der Handwerker. Die Überführung der Handwerkerversorgung in die Rentenversicherung der Arbeiter hatte die FDP-Fraktion selbst, gleichsam in Konkurrenz mit der Unionsfraktion, die einen nur in Details differierenden Entwurf vorlegt hatte, in einem am 7. November 1958 eingebrachten Initiativantrag gefordert.[49] In der dritten Lesung begrüßte Wolfgang Mischnick im Namen der Fraktion ausdrücklich den vom Ausschuss vorgelegten Gesetzentwurf, der im Wesentlichen den Vorstellungen der FDP entspreche. „Die FDP-Bundestagsfraktion sieht in diesem Gesetz eine für die besondere Situation des Handwerks geeignete Lösung, die Pflicht zur Eigenvorsorge mit dem Recht der individuellen Wahl zu verbinden. Mit der Überführung der Handwerkerversicherung in die Arbeiterrentenversicherung wird sichergestellt, daß unnötige Wanderversicherungen – wie es bisher war – wegfallen, und damit eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung ermöglicht."[50]

Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

In der allgemeinen Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme spielte nach 1945 die Angleichung des Leistungsrechts der Arbeiter an das Recht der Angestellten eine wichtige Rolle. Dies zeigte sich bei der Frage der Lohnfortzahlung der Arbeiter im Krankheitsfall, d.h. der Fortzahlung des vollen Bruttoarbeitsentgelts durch den Arbeitgeber in den ersten sechs Wochen krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit. Dieses Recht besaßen Angestellte bereits seit 1931. Die Arbeiter mussten sich dagegen mit einem Krankengeld in Höhe der Hälfte des Nettolohns begnügen. Nach einem sechzehnwöchigen Streik der schleswig-holsteinischen Metallarbeiter kam 1957 auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion ein Gesetz zustande, nach dem Arbeiter im Krankheitsfall sechs Wochen lang neunzig Prozent des Nettolohns bekommen sollten. Den das Krankengeld übersteigenden Betrag mussten die Arbeitgeber aufbringen. 1961 wurde der Anteil auf 100 Prozent erhöht. Eine vollständige Gleichstellung gelang erst 1969, als Arbeitgeber ihren Arbeitern ebenso wie den Angestellten den ungeschmälerten Lohn bei Krankheit sechs Wochen lang zahlen mussten.[51]

Da sich die FDP-Fraktion 1957 gegen eine „völlige Gleichstellung" der Arbeiter mit den Angestellten aussprach und „eine längere Zugehörigkeit zum Betrieb zur Voraussetzung für die Zuschüsse des Arbeitgebers zum

49 Vgl. BT Drs. 03/634.
50 BT Plenarprotokoll 03/123, S. 7117.
51 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 183 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Krankengeld“ machen wollte[52], hatte sie gegen eine Zustimmung zu dem von der SPD eingebrachten Gesetzentwurf über die Gleichstellung aller Arbeitnehmer im Krankheitsfall Bedenken, stellte sich jedoch einer Verabschiedung des Gesetzes im Mai nicht in den Weg.[53]

Familienlastenausgleich

Eine weitere institutionelle Erweiterung des überkommenen sozialen Sicherungssystems erfolgte durch die Einführung eines Familienlastenausgleichs. Hatte die Weimarer Republik bereits Familienzuschläge zu den Renten und der Arbeitslosenunterstützung gezahlt, so wurde mit der Einführung des Kindergeldes im Dritten Reich eine wichtige familienpolitische Forderung umgesetzt. Nach dem Krieg wurde diese Maßnahme, die Teil der nationalsozialistischen Rassen- und Bevölkerungspolitik gewesen war, durch den Alliierten Kontrollrat wieder rückgängig gemacht. Da das Kindergeld indes einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der von Familien zu tragenden wirtschaftlich-sozialen Lasten darstellte, gab es nach der Gründung der Bundesrepublik bald Überlegungen, die auf seine Wiedereinführung zielten. 1954 wurde deshalb auf Initiative der Union das Kindergeld ab dem dritten Kind und für Familien von Arbeitnehmern, Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen wieder eingeführt. Um den Steuerzahler nicht noch mehr zu belasten, sollte es durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert werden. Angesichts der Popularität dieser Maßnahme wurde der Familienlastenausgleich sukzessive ausgebaut. Seit 1961 wurde die Leistung auch vom zweiten Kind an und seit 1974 für das erste Kind gezahlt. 1964 wurde das Kindergeld zur Entlastung der Arbeitgeber auf den Bundeshaushalt übernommen.[54]

Die FDP begrüßte 1954 die von den Fraktionen von SPD und CDU/CSU angeregte Wiedereinführung des Kindergeldes.[55] In der ersten Beratung der Vorlagen sprach sich Richard Hammer sowohl aus familienpolitischen als auch aus bevölkerungspolitischen Gründen für die Wiedereinführung des

52 Vgl. die Fraktionssitzung am 21. Mai 1957. In: ADL A40-729.

53 Nur wenige Gegenstimmen wurden gegen das Gesetz abgegeben. Vgl. BT Plenarprotokoll 02/214, S. 12583. Vgl. auch die Rede des Abg. Atzenroth am 31. Mai 1957; ebd., S. 12573, und S. 12632, Umdruck 1193.

54 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 202-205; Franz-Xaver Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Staat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main 2003, S. 289 f. Ferner Dagmar Nelleßen-Strauch: Der Kampf um das Kindergeld. Grundanschauungen, Konzeptionen und Gesetzgebung 1949-1964. Düsseldorf 2003.

55 Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion vom 10. März 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kinderbeihilfen (Kinderbeihilfegesetz), BT Drs. 02/318 sowie den Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 11. März 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen, BT Drs. 02/319.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Kindergelds aus. Das von der SPD geforderte Kindergeld ab dem zweiten Kind lehnte er wegen der damit verbundenen finanziellen Belastungen ab und sprach sich deshalb für den Entwurf der Union aus, wenngleich er auch auf verschiedene Ungereimtheiten und Mängel der Vorlage verwies, die die Höhe des Kindergelds oder den Kreis der Anspruchsberechtigten betrafen. Dessen ungeachtet gab Hammer der Hoffnung Ausdruck, dass mit der Wiedereinführung des Kindergeldes „wieder der Respekt vor denjenigen geschaffen wird, die Kinder erzeugen und Kinder haben".[56]

Doch ein brauchbares Gesetz schien nach den Ausschussberatungen und der zweiten Lesung nicht greifbar.[57] Zur dritten Beratung legte die FDP einen eigenen Entwurf vor, in dem die Unterschiede zur Ausschussvorlage deutlich wurden. So wollte die FDP den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Bezieher eines steuerlichen Jahreseinkommens von 4800 DM begrenzen und die Leistungen durch Beiträge der Arbeitgeber in Höhe von 0,5 % der an Arbeitnehmer gezahlten Bruttolohnsumme finanzieren, während die Ausschussvorlage eine Einkommensgrenze nicht kannte und die Festsetzung der Gesamtumlage den Familienausgleichskassen überlassen wollte.[58]

Mit ihren Vorstellungen drang die FDP jedoch nicht durch. Gegen die Stimmen der FDP, aber auch der anderen Koalitionspartner GB/BHE und DP und der sozialdemokratischen Opposition wurde das Gesetz am 14. Oktober 1954 mit den Stimmen der Union angenommen.[59] Die Tatsache, dass die Union das Gesetz gegen ihre Koalitionspartner durchsetzte, wirft ein bezeichnendes Licht auf den Zustand der Koalition unter Bundeskanzler Adenauer.

Das Sozialhilfegesetz von 1961

Zu den zentralen legislativen Maßnahmen der deutschen Sozialgesetzgebung nach 1945 zählte die Einführung des Rechts auf Sozialhilfe durch das Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961. So konstituierte das Gesetz von 1961 erstmals einen einklagbaren Rechtsanspruch auf soziale Fürsorge, deren Bewilligung jedoch auch weiterhin von einer Bedürftigkeitsprüfung ab-

56 Am 1. April 1954 vgl. BT Plenarprotokoll 02/21, S. 726-729. Marie-Elisabeth Lüders kritisierte, dass die Beihilfen erst ab dem dritten Kinde gezahlt werden sollten. Vgl. ebd., S. 737-739.

57 Vgl. die Rede des Abg. Atzenroth am 23. September 1954, BT Plenarprotokoll 02/44, S. 2115 f.

58 Vgl. den Antrag der FDP-Fraktion vom 9. Oktober 1954 betr. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Kindergeld, BT Drs. 02/877 und zu den Ausschussbeschlüssen BT Drs. 02/708..

59 Vgl. die Rede des Abg. Atzenroth am 14. Oktober 1954; BT Plenarprotokoll 02/48, S. 2353, sowie ebd., S. 2390 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hängig war. Die Sozialhilfe sollte den Empfänger in die Lage setzen, seine Notlage aus eigener Kraft zu überwinden.[60]

Als der Gesetzentwurf im Mai 1960 in erster Lesung beraten wurde, begrüßte der Abgeordnete Wolfgang Rutschke zwar grundsätzlich die Regierungsvorlage, markierte jedoch gleichzeitig die Grenzen des Zumutbaren. Die FDP-Fraktion werde, so Rutschke, darauf achten, „daß das Bundessozialhilfegesetz nicht zu einer Nivellierung zwischen denjenigen führt, die Zeit ihres Lebens durch Arbeit eine angemessene Vorsorge für das Alter und die Wechselfälle des Lebens getroffen haben, und denen, die vielleicht sogar eine Mitschuld an ihrer Not tragen". Zudem dürfe keine Regelung geschaffen werden, die die Gemeinden über Gebühr finanziell belaste. Bedenken äußerte Rutschke auch gegen eine im Gesetz fehlende Rückzahlungsverpflichtung, von der letztlich jene profitieren würden, die aus eigener Schuld in Not geraten seien.[61] Doch die Ausschussberatungen vermochten den Erwartungen der FDP nicht gerecht zu werden. Insbesondere gegen die Paragraphen 10 und 86, die das Verhältnis der Träger der Sozialhilfe zur freien Wohlfahrtspflege und die Einrichtungen zur Gewährung der Sozialhilfe betrafen, äußerte die Fraktion massive Bedenken. In diesen Bestimmungen glaubte sie einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu erkennen und stellte deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Frage.[62] Aus diesem Grund verweigerte die Fraktion dem Gesetz ihre Zustimmung.[63]

Das sogenannte Sozialpaket

Nach dem Wiedereintritt der Liberalen in die Regierung 1961 blieben sozialpolitische Themen auf der Tagesordnung. So wurde in den Fraktionssitzungen wiederholt über das sogenannte Sozialpaket diskutiert, das auf eine Reform der Krankenversicherung, eine Neuregelung des Kindergeldes und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zielte.[64] Diese Vorlagen waren als Teil einer umfassenden Sozialreform bereits 1953 von der Regierung angekün-

60 Vgl. Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 196 ff- u. Kaufmann: Varianten (wie Anm. 54), S. 287 f.
61 Vgl. BT Plenarprotokoll 03/111, S. 6261 f.
62 Vgl. die Rede des Abg. Eilers am 4. Mai 1961, BT Plenarprotokoll 03/158, S. 9064 f. sowie BT Drs. 03/2673.
63 Vgl. die Reden der Abg. Freiherrn von Mühlen und Bucher am 4. Mai 1961, ebd., S. 9088 f.
64 Vgl. dazu Kurt J. Körper: FDP. Bilanz der Jahre 1960–1966. Braucht Deutschland eine liberale Partei? Köln 1968, S. 201 f.; Ursula Reucher: Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956-1965). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik. Düsseldorf 1999, S. 189 ff.; Nelleßen-Strauch, Der Kampf (wie Anm. 54), S. 246–270.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

digt und 1957 dem Parlament zugeleitet worden, aber aufgrund von Differenzen innerhalb der Union in der dritten Legislaturperiode nicht verabschiedet worden.[65] Anlässlich der Koalitionsverhandlungen im Herbst 1961 präzisierten Bundesvorstand und Bundestagsfraktion der FDP in einer gemeinsamen Sitzung die Forderungen der Partei. So reklamierten sie die Übernahme des Kindergelds, das seit 1954 durch Arbeitgeberbeiträge finanziert und für jedes dritte Kind ausgezahlt wurde, durch den Bundeshaushalt.[66] Dadurch sollte die gewerbliche Wirtschaft entlastet werden. Mit der Krankenversicherungsreform sollte die Selbstverwaltung gestärkt, die Versicherten über eine Krankenscheingebühr an den Kosten beteiligt und ein Kostenerstattungssystem für die Bezieher höherer Einkommen, die mit zehn bzw. zwanzig Prozent an den entstandenen Kosten beteiligt werden sollten, eingeführt werden.[67] Mit einer Reform der Lohnfortzahlung wiederum sollte verhindert werden, dass kranke Arbeiter steuerliche Vorteile erhielten und gegenüber ihren gesunden Kollegen in bezug auf den Lohnsteuerjahresausgleich bessergestellt würden. Zudem sollte das Gesetz, um eine materielle Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten zu vermeiden, nicht für Angestellte gelten.[68] Der Versuch der Union unter Adenauer, die umstrittenen Sozialgesetze gegen die FDP durchzuboxen, misslang. Zwar verabschiedete das Kabinett am 31. Oktober 1962, als die freidemokratischen Minister wegen der „Spiegel"-Affäre der Kabinettssitzung fernblieben, die Gesetze aus Protest gegen das Verhalten des liberalen Partners in der Affäre um den inkriminierten Verteidigungsminister Franz Josef Strauß.[69] Doch hatte diese Entscheidung keinen Bestand. Während die Koalitionspartner ihre Differenzen in bezug auf das Krankenversicherungsneuregelungsgesetz und das Lohnfortzahlungsgesetz nicht zu überwinden vermochten, gelang immerhin in der Frage des Kindergeldes eine Einigung, nach der das Kindergeld fortan aus Steuermitteln gezahlt werden sollte.[70]

65 Vgl. FDP-Bundesvorstand 1960-1967. Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende 1960-1967. Bearbeitet von Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1993, S. LX f.; Dok. 3, S. 17 f.; Dok. 31, S. 350–353. Vgl. auch Reucher, Reformen (wie Anm. 64).

66 Vgl. die gemeinsame Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion am 29. September 1961 in: FDP-Bundesvorstand 1960-1967 (wie Anm. 65), Dok. 18, S. 164 f.

67 Vgl. Reucher: Reformen (wie Anm. 64), S. 132 u. 177 f.

68 Vgl. die Klausurtagung der Fraktion am 1./2. Oktober 1962. In: ADL, A40-746.

69 Vgl. die Fraktionssitzung am 6. November 1962, SVP B, u. ferner FDP-Bundesvorstand 1960–1967 (wie Anm. 65), S. LXII.

70 Vgl. die Fraktionssitzungen am 27. November 1962. In: ADL, A40-745, am 4. Dezember 1962. In: ebd., A40-744, am 11. Dezember 1962. In: ebd., am 8. Januar 1963. In: ebd., A40-756, am 22. Januar 1963, am 2. September 1963. In: ebd., A40-754, am 2. Oktober 1963. In: ebd., A40-753, am 8. Oktober 1963. In: ebd., am 26. November 1963. In: ebd., A40-752, am 8. Januar 1964. In: ebd., A40-763, am 21. Januar 1964. In: ebd., am 4. Februar 1964. In: ebd., und am 6. Oktober 1964. In: ebd., A40-759. Ferner Reucher: Reformen (wie Anm. 64), S. 189-244; Nelleßen-Strauch: Der Kampf (wie Anm. 54), S. 261-270.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der Mischnick-Plan

Eine wichtige sozialpolitische Initiative der Liberalen stellte Mitte der sechziger Jahre der von Wolfgang Mischnick vorgestellte, dreistufige Rentenplan dar. Mit dem sogenannten Mischnick-Plan versuchte die liberale Partei das Image einer Unternehmerpartei abzulegen und sich als eine um breite Wählerschichten bemühte Kraft, als eine Volkspartei zu positionieren. Gleichzeitig blieb sie ihrer bisherigen sozialpolitischen Linie verpflichtet, da der Rentenplan eng mit den Vorstellungen der Freidemokraten zur Eigentumsförderung verbunden blieb.

Der von Wolfgang Mischnick 1963 auf dem Münchner Bundesparteitag der FDP vorgestellte Plan sollte zum einen jene, die außerhalb des Rentensystems standen, wie Selbständige und Sozialhilfeempfänger, absichern, zum anderen zusätzliche Möglichkeiten der privaten Vorsorge schaffen. Er basierte auf drei Bauelementen. Erstens sollte jeder Bürger mit Erreichen des 65. Lebensjahres Anspruch auf eine Mindestrente haben, die an keine Grundvoraussetzungen gebunden war und über Steuern finanziert werden sollte. Zweitens sollte jeder Arbeitnehmer verpflichtet sein, fünfzehn Jahre lang Beiträge in Höhe von zehn Prozent des Einkommens in die Rentenversicherung einzuzahlen. Dadurch sollte er zusätzlich zur staatlichen Grundrente einen sich nach der Höhe der eingezahlten Beiträge richtenden Rentenanspruch erlangen. Drittens sollte es eine über die Beitragspflicht hinausgehende individuelle Altersvorsorge geben. So sollte es jedem Arbeitnehmer nach diesen fünfzehn Jahren freigestellt werden, ob er weiterhin in die Rentenkasse einzahlt oder den Betrag zur Eigentumsbildung, zum Bausparen, für eine Lebensversicherung oder zum Kauf von Wertpapieren verwendet.[71]

> „Für die Altersvorsorge sollte […] dem Angestellten, dem Arbeiter wie dem Selbständigen zwar eine Verpflichtung zu einer Mindestsicherung auferlegt werden, aber über das Ausmaß der Altersvorsorge jedem einzelnen eine gewisse Entscheidungsfreiheit zugestanden werden."[72]

Auch wenn durchaus anerkannt wurde, dass die FDP sich vom Image einer interessenbestimmten Klientelpartei zu befreien und von überholten manchesterliberalen Vorstellungen zu verabschieden trachtete, stieß der Rentenplan doch in manchen Punkten auf Kritik. Moniert wurden beispielsweise die problematische Rechtsgrundlage und die mit dem Plan verbundenen

71 Vgl. dazu Körper: FDP (wie Anm. 64), S. 197-199. – Ferner den Artikel „Sozialprogramme. Öffnung nach links". In: Der Spiegel, Nr. 29 vom 17. Juli 1963, S. 18 f. – Vgl. Wolfgang Mischnick: „Die Freiheit der Entscheidung darf nicht fortfallen". In: Die Welt, Nr. 123 vom 29.5.1965, S. 25; Bundesparteileitung der FDP (Hrsg.): Hinter den Kulissen. Bonn o.J. (1965), S. 48 f.

72 Vgl. Mischnick: „Die Freiheit" (wie Anm. 71).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Kosten. Zudem hätte die Grundrente kaum die Höhe von Sozialfürsorgeleistungen übersteigen und die Umstellung des Rentensystems auf das liberale Modell einen Verzicht auf die dynamische Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung bedeuten können. Auch in der eigenen Partei meldeten sich die Kritiker zu Wort. So sprach sich der Parteivorsitzende Erich Mende dezidiert gegen die Einführung einer Volksrente aus. Zwar spielte der Mischnick-Plan im Bundestagswahlkampf 1965 noch eine Rolle, doch angesichts widerstreitender Äußerungen innerhalb der Parteiführung vermochte er zumal in den Großstädten für die Partei keine positive Wirkung zu entfalten. Da die Umsetzung des Plans kaum realistisch erschien, verschwand er bald in der Schublade.[73]

Auf dem Weg zur sozial-liberalen Koalition

Nachdem die FDP im Oktober 1966 die Regierung verlassen und die Koalition mit der Union beendet hatte, war vielen klar, dass der Weg zurück in die Regierungsverantwortung nur über die SPD gehen würde. Doch einer Zusammenarbeit mit der von Willy Brandt geführten SPD, die aufgrund mancher programmatischen Affinitäten, der politischen Nähe in Fragen der Deutschland- und Ostpolitik, der Innen- und Bildungspolitik, nahelag, stand ein evidenter Dissens in der Sozialpolitik gegenüber.

Dies galt nicht zuletzt für die Frage der betrieblichen Mitbestimmung, die die SPD Ende der sechziger Jahre erneut auf die Tagesordnung zu setzen gedachte. Die FDP war jedoch nicht gewillt, von ihrer ablehnenden Haltung in dieser Frage abzurücken, auch war mit ihrer bisherigen Wählerklientel eine politische Kurskorrektur nicht durchzuführen. Denn Mitbestimmung stellte für Liberale eine Einschränkung der unternehmerischen Verfügungsgewalt und Gestaltungsfreiheit dar. Zwar fand sich die Partei mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 ab, war aber nicht gewillt über die Drittelvertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften hinauszugehen und einer Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten zuzustimmen.

In ihrem Aktionsprogramm von 1967 machte die FDP unmißverständlich deutlich, dass die „Träger autonomer Verantwortung in der Währungs- und Wirtschaftspolitik […] in ihrer Selbständigkeit nicht geschmälert werden. Deshalb sind Lohnleitlinien für die Tarifpartner ebenso abzulehnen wie die Forderung nach ‚sozialer Symmetrie'." Ansonsten fanden sich im Aktionsprogramm lediglich acht von insgesamt 107 Thesen, die sich mit sozialpoli-

73 Vgl. Körper: FDP (wie Anm. 64), S. 198 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tischen Themen beschäftigten und zudem sehr im Allgemeinen blieben.[74] Ein von der FDP-Bundestagfraktion im März 1969 eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes hielt am bestehenden Status quo fest und lehnte eine Ausweitung der für den Montanbereich geltenden paritätischen Mitbestimmung für andere Industriezweige ab. Der Zweck des Initiativantrags, der einige Gesetzesmodifikationen wie den Ausbau des Minderheitenschutzes vorsah, lag darin, der SPD-Bundestagsfraktion, die mit entsprechenden Vorlagen erneut initiativ wurde[75], Paroli zu bieten und der Öffentlichkeit zu dokumentieren, dass man sich mit dem Thema Mitbestimmung durchaus zu beschäftigen wusste.[76] Mitbestimmung, so der freidemokratische Fraktionsvorsitzende Wolfgang Mischnick im Januar 1969 im Bundestag, sei „ein, ich möchte fast sagen, verführerisches Wort, dem zuzustimmen niemandem schwerfällt, wenn man nur den Klang dieses Wortes in den Ohren hat, ohne sich aber mit den Auswirkungen im einzelnen auf die verschiedensten Bereiche des gesellschaftspolitischen Lebens wirklich auseinanderzusetzen." Mischnick lehnte eine Ausdehnung der Montanmitbestimmung auf andere Industriezweige entschieden ab. Er verwies darauf, dass für das deutsche Modell der Montanmitbestimmung selbst bei internationalen Gewerkschaftsorganisationen kein positives Echo zu verzeichnen sei. Vielmehr seien in Montanunternehmen mit paritätischer Mitbestimmung die notwendigen wirtschaftlichen Anpassungsprozesse erschwert worden. Anstatt neue Forderungen zu erheben, solle man die bereits vorhandenen Möglichkeiten des Betriebsverfassungsgesetzes ausschöpfen und die Eigentumsbildung so verstärken, „daß die Mitbestimmung über das Eigentum durch den Arbeitnehmer erfolgen" könne.[77]

Die Mitbestimmungsfrage blieb vor der Bundestagswahl 1969 ein Streitpunkt, der die Freidemokraten von ihrem potentiellen Koalitionspartner SPD trennte. Dies machte der Parteivorsitzende Walter Scheel in einem Interview mit dem „Spiegel" noch einmal unmissverständlich klar. Die Ausweitung der

74 Vgl. Juling: Programmatische Entwicklung (wie Anm. 4), S. 180-199, hier S. 188 und 195.

75 Die von der SPD-Fraktion eingebrachten Entwürfe eines Personalvertretungsgesetzes, eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung in Großunternehmen und Konzernen, eines Gesetzes zur Neuregelung der Betriebsverfassung, eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes und eines Gesetzes zur Erhaltung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmer des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (Zweites Mitbestimmungsgesetz) wurden am 22. Januar 1969 in erster Lesung beraten. Vgl. BT Drs. 05/3643 vom 12. Dezember 1968, 05/3657 vom 16. Dezember 1968, 05/3658 vom 16. Dezember 1968, 05/3659 vom 16. Dezember 1968, 05/3660 vom 16. Dezember 1968; BT Plenarprotokoll 05/210, S. 11337-11369.

76 Vgl. den von der FDP-Fraktion am 20. März 1969 eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes; BT Drs. 05/4011.

77 Zur Rede des Abg. Mischnick am 22. Januar 1969 vgl. BT Plenarprotokoll 05/210, S. 11352–11360.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Sonderform der Montanmitbestimmung auf andere Wirtschaftsbereiche sei mit der FDP nicht zu machen.[78]

Die Sozialpolitik der FDP – Fazit

> „In zahlreichen Diskussionen der letzten Wochen und Monate, insbesondere auch kürzlich an der Theodor-Heuss-Akademie, habe ich feststellen müssen, daß alle Anstrengungen der FDP ganz besonders in den letzten Jahren ein stärkeres sozialpolitisches Profil nach außen zu zeigen und damit in der Öffentlichkeit den Vorwurf, die FDP wäre nur ein sozialpolitischer Bremser, energisch zurückzuverweisen, in der Öffentlichkeit aber vor allem auch in unseren Mitgliederkreisen noch sehr wenig deutlich geworden sind. Kaum jemand weiß draußen darüber Bescheid über das, was die FDP durch alle Legislaturperiode[n] hindurch in den einzelnen sozialpolitischen Bereichen vorgeschlagen hat, wie sie zu den sozialpolitischen Entscheidungen im Sinne einer gerechten, den gesellschaftspolitischen und finanziellen Maßstäben entsprechenden Entscheidung Stellung genommen hat. Hängengeblieben ist leider auch bei einem großen Teil unserer Mitglieder, daß wir sozialpolitisch zu wenig getan haben, ja, daß wir einfach dagegen waren."[79]

Der Ruf, ein sozialpolitischer Bremser zu sein, war nicht nur Folge der Ablehnung der paritätischen Mitbestimmung vor 1969, sondern auch dem Widerstand gegen die Rentenreform von 1957 geschuldet. Dennoch begann sich die Partei allmählich mit den sozialpolitischen Realitäten der frühen Bundesrepublik abzufinden. Sie bekannte sich zum bestehenden kollektiven Arbeitsrecht und damit auch grundsätzlich zum Prinzip der betrieblichen Mitbestimmung. Auch dem Ausbau des Systems sozialer Sicherheit stellte sie sich nicht in den Weg und gab beispielsweise dem Bundesversorgungs- und dem Lastenausgleichsgesetz ihre Zustimmung. Zudem erkannte sie die Notwendigkeit der Einbeziehung weiterer sozialer Gruppen in die traditionellen Sozialversicherungen und befürwortete unter anderem die 1957 eingeführte Altershilfe für Landwirte. Zögernd begegnete sie zwar anfangs der Forderung nach Angleichung des sozialrechtlichen Status und des Leistungsrechts von Arbeitern und Angestellten, doch stimmte sie schließlich der Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Falle krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit zu. Über die Notwendigkeit der Förderung und Stärkung der Familie und den Ausbau des Familienlastenausgleichs herrschte ein breiter Konsens in der Partei. Die Wiedereinführung des Kindergelds im Jahre 1954 gehörte deshalb auch zu den Postulaten der Liberalen, wenngleich sie dem in

78 Vgl. „Mitbestimmung ist kein Hindernis". In: Der Spiegel, Nr. 39 vom 22. September 1969, S. 32. – Vgl. auch Hentschel: Sozialpolitik (wie Anm. 9), S. 254-260.

79 Schreiben von Hansheinrich Schmidt an Walter Scheel und Wolfgang Mischnick vom 2.10.1968. In: ADL, A40-114, Bl. 74 ff., hier Bl. 74 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

jenem Jahr verabschiedeten Gesetzentwurf aufgrund mancher von der Partei monierten Bestimmungen ihre Zustimmung verweigern musste. Anlass zur Kritik bot die Finanzierung des Kindergelds durch Arbeitgeberbeiträge, die erst in der vierten Legislaturperiode mit der Übernahme dieser Sozialleistung auf den Bundeshaushalt geändert werden konnte. Eine Neuregelung der öffentlichen Fürsorge hielt sie ebenfalls für ein dringendes Desiderat, doch traf das Sozialhilfegesetz im Jahre 1961, in dem sie einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sah und deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bezweifelte, auf Ablehnung.

Immerhin gelang es der Partei, mit dem Mischnick-Plan zur Altersvorsorge 1963 ein wenn auch nur schwach erkennbares sozialpolitisches Profil zu entwickeln. Diese ersten Gehversuche auf dem Feld der Sozialpolitik blieben allerdings noch einigermaßen unbeholfen, zumal die Praktikabilität des dreistufigen Rentenplans teilweise offen bezweifelt wurde. Sozialpolitik sollte für die FDP letztlich Hilfe zur Selbsthilfe darstellen und den einzelnen in die Lage setzen, sich aus seiner Notlage mit eigener Kraft zu befreien. Sozialpolitik blieb deshalb auch immer eng mit der Forderung nach Eigentumsbildung verknüpft. Die FDP war vor 1969 zwar keine manchesterliberale Partei, aber sie blieb doch den Interessen des selbständigen Mittelstands und der Industrie verpflichtet und versuchte in jenen zwanzig Jahren wiederholt deutlich auf die Grenzen der Belastbarkeit der deutschen Wirtschaft hinzuweisen.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Peter Hoeres

Neoliberalismus und Soziale Marktwirtschaft in der *FAZ*. Vom Ordoliberalismus bis zu den Reformen Thatchers und Reagans

Neo- und Ordoliberalismus

Politische Begriffe sind nie neutral oder unschuldig. Sie werden in polemischer Absicht geprägt und umgeprägt. In ihrer Geschichte entfernen sie sich oft von ihrem Ursprung und bezeichnen am Ende bisweilen das Gegenteil des einst Gemeinten. So war der Begriff „Neoliberalismus", wie ihn Alexander Rüstow 1938 beim Colloque Lippmann einführte, gerade nicht als Bezeichnung für einen „Marktradikalismus" gedacht. Die damals debattierten Alternativen wie sozialer Liberalismus oder *libéralisme de gauche* zeigen das deutlich. Vielmehr sollte ein erneuerter, Regeln setzender Liberalismus den klassischen *Laissez-faire*-Liberalismus überwinden. Dieser, von einem durchaus starken Staat ausgehende Liberalismus, war unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise geradezu als Dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus konzipiert worden. Der Neo-Liberalismus der deutschen Ordoliberalen war umfassender angelegt als eine bloße ökonomische Theorie, das Menschenbild ganzheitlicher als die Annahme eines rational kalkulierenden Teilnehmers am Wirtschaftsleben. Zugleich konkurrierten andere Schulen mit den deutschen Ordoliberalen bei der Neuformulierung des Liberalismus. So war die Wiener Gruppe um Ludwig von Mises und Friedrich August von Hayek skeptischer gegenüber dem Staat, ebenso die Chicago School, aus der Milton Friedmann hervorging.[1]

Mit der Spaltung der Mont Pèlerin Society, in der sich seit 1947 die Neoliberalen des englisch- und deutschsprachigen Raums gesammelt hatten, verengte sich der Neoliberalismus, zumindest in der Rezeption. Zu Beginn der

1 Vgl. dazu Philip Plickert: Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der „Mont Pèlerin Society". Stuttgart 2008. Die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs „Neoliberalismus" ist selbst in Studien von Historikern oft nicht mehr präsent, vgl. etwa Philipp Ther: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa. Berlin 2014, S. 22-26; Ariane Leendertz: Zeitbögen, Neoliberalismus und das Ende des Westens, oder: Wie kann man die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts schreiben? In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 65 (2017), S. 191-217. In diesen beiden Studien wird Plickerts Werk auch gar nicht erst angeführt.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1960er Jahre war der Streit zwischen Ordoliberalen und Radikalliberalen eskaliert. Die Ordoliberalen kritisierten den Reduktionismus der angelsächsischen Schule. Der Präsident der Mont Pèlerin Society Wilhelm Röpke verließ diese Ende 1961. Die Gesellschaft veränderte sich in der Folge im Sinne des heutigen, meist pejorativ gebrauchten Begriffs Neoliberalismus mit einer Stoßrichtung gegen den Staat. Dazu trug auch der praktische Beratungserfolg bei, den die Neoliberalen um Milton Friedman in den Administrationen von Ronald Reagan und Margaret Thatcher erzielten.

Die Freiburger Schule um Walter Eucken und Franz Böhm sowie die Ideen des Genfer Ökonomen Röpke und des Heidelberger Sozialwissenschaftlers Alexander Rüstow bildeten dagegen weiterhin das stabile Kerngerüst des Ordoliberalismus, wobei zwischen den umfassender theoretisierenden Rüstow und Röpke einerseits und Euckens Konzentration auf das Wirtschaftsgeschehen andererseits ebenfalls Differenzen auszumachen sind.[2] Ihr gemeinsames Sprachrohr war die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (*FAZ*), in welcher Gründungsherausgeber Erich Welter die Redakteure zur Lektüre von Euckens Werken verpflichten wollte.[3]

Kern des Ordoliberalismus, wie ihn Walter Eucken entfaltet hat, ist die Gewährleistung eines funktionsfähigen Preissystems, das vor allem durch Unterbindung von Eingriffen in die freie Preisbildung garantiert werden soll. Dazu dient ferner die Währungsstabilität, weswegen Eucken ein Primat der Währungspolitik fordert, offene Märkte, Privateigentum, eine Konstanz der Wirtschaftspolitik, das Haftungsprinzip und Vertragsfreiheit. Hinzu kommen vier regulierende Prinzipien, entscheidend ist eine Unterbindung von Monopolen und Kartellen seitens des Staates, dann eine Einkommenspolitik zur Gewährleistung eines geringen Lebensstandards, die Korrektur externer Effekte und die Berücksichtigung anomaler Angebote auf dem Arbeitsmarkt.[4] Eucken ging erstaunlicherweise so weit, die Antithese von „Laissez-faire und Planwirtschaft“ für trostlos und ein „törichtes Entweder-Oder“ zu halten, wie er Erich Welter schrieb.[5] Allerdings versuchte Eucken gerade die Mannigfaltigkeit staatlicher Interventionen in das Marktgeschehen und vor allem die Abschottung im Dienste einer Autarkiepolitik zugunsten von „Leistungswettbewerb“ und ein „Hereinwachsen in die Weltwirtschaft“ zu überwinden, wie er Silvester 1949 in der *FAZ* verlautbarte.[6]

2 Hans Jörg Hennecke: Wilhelm Röpke: Ein Leben in der Brandung. Stuttgart 2005, S. 219-225.
3 Brief von Erich Welter an Jürgen Eick, 30.10.1957. In: Bundesarchiv Koblenz (BArch) NL Erich Welter, N1314/ 55.
4 Vgl. das postum erschienene Werk von Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Edith Eucken-Erdsiek und Karl Paul Hensel, Bern/Tübingen 1952.
5 Eucken an Welter, 3.2.1950. In: BArch NL Welter, N 1314/57.
6 Walter Eucken: Von der alten zur neuen Wirtschaftspolitik. In: *FAZ,* 31.12.1949, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ordo- wie Neoliberalismus gaben für die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft entscheidende Impulse. Ludwig Erhard schätzte freilich das Attribut in der Begriffsschöpfung seines Staatssekretärs Alfred Müller-Armack, also das „Soziale", gar nicht. Denn Erhard hielt die freie Marktwirtschaft an sich schon für sozial.[7]

Der Neoliberalismus geriet dann als Begriff bis zu den 1970er Jahren einigermaßen in Vergessenheit. Daran war auch bewusst die *FAZ* beteiligt, denn der mächtige Gründungsherausgeber Erich Welter untersagte die Verwendung des Begriffs „neoliberal". In einem Brief aus dem Jahr 1962 an seinen Ressort-Mitarbeiter Hans Herbert Götz nannte Welter den Begriff „selbstmörderisch" und wollte „am liebsten die Herausgeberschaft in der Zeitung niederlegen, wenn es mir nicht gelänge zu verhindern, dass wir uns selber als ‚neoliberal' abstempeln."[8] Heute, da der Begriff „Neoliberalismus" für alles Böse steht und inhaltlich von seinen Ursprüngen abgekoppelt wurde, wird deutlich, wie recht Welter hatte. Über lange Jahre gelang es, den Begriff aus der Wirtschaftssprache hinauszuhalten, bis ihm in den 1990er Jahren eine neue Konjunktur zukam, wobei er freilich eine eindeutige politische Stoßrichtung bekam. Er zielte nun auf eine Diskreditierung der freien Marktwirtschaft an sich und enthält implizit ein Plädoyer für umfassende Regulierung, für Steuern als Instrument zur Reduzierung von Ungleichheit und ähnliches mehr.

Die *FAZ* trug freilich nicht nur zu dieser eher ephemeren Begriffsgeschichte bei, sie kämpfte auch wesentlich dafür, dass die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland Akzeptanz fand und behielt. Das war kein einfaches Unternehmen, wie im Folgenden gezeigt werden wird, zumal die Zeitung ohne einen Verlagskonzern im Hintergrund sich selbst erst mühsam wirtschaftlich konsolidieren musste. Zum Schluss wird ein Blick darauf geworfen, wie die *FAZ* über die „neoliberalen" Reformen Thatchers und Reagans berichtete.

Nachkriegsstimmung in Deutschland contra Marktwirtschaft

Die Stimmung nach dem Zweiten Weltkrieg war in Deutschland alles andere als marktwirtschaftlich. Zwar konnten die Ordoliberalen in den Westzonen mit Erhards partieller Aufhebung der Preisbindung und dem „Leitsätzegesetz" vom 21. Juni 1948 einen ersten großen Erfolg feiern. Die von Eucken nachdrücklich geforderte Kappung der deutschen Kartelltradition gelang in

7 Gilbert Ziebura/Michael Bonder/Bernd Röttger: Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung. Opladen 1992, S. 153.
8 Welter an Götz, 2. Juni 1962, in: BArch N 1314/221.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den 1950er Jahren allerdings nur mit vielen Ausnahmen. Den Ordoliberalen schlug ein rauer ideologischer Wind ins Gesicht. Die SPD war bis zum Godesberger Programm von 1959 und teilweise auch noch danach auf Sozialisierungskurs, was sich übrigens auch in der Hessischen Verfassung niederschlug (Art. 41). Das gilt erst recht für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Einzelgewerkschaften. Der DGB schwächte erst in den 1960er Jahren die Sozialisierungsforderungen für die Groß- und Schlüsselindustrien ab. Ferner gab es ja auch noch eine, zeitweise parlamentarisch vertretene, orthodoxe Kommunistische Partei in Deutschland, bis sie 1956 vom Bundesverfassungsgericht verboten wurde. Aber auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Arbeitgeberverband ließen es zuweilen an sozial-marktwirtwschaftlicher Eindeutigkeit und der Verwendung des Begriffs ermangeln. Dies monierte etwa der Geschäftsführer des Unternehmenszusammenschlusses DIE WAAGE, Hans Wellmann, in seiner bei Müller-Armack entstandenen Dissertation von 1960.[9]

Die FDP war als einzige der bei Bundestagswahlen dauerhaft erfolgreichen Parteien marktwirtschaftlich gesinnt, hatte in ihrem Plädoyer für die freie Marktwirtschaft aber eher das klassisch liberale Programm im Angebot, weniger die ordoliberale Fortentwicklung. Die CDU schließlich hatte sich in ihrem berühmten Ahlener Programm 1947 zu Verstaatlichung und starker Mitbestimmung der Arbeiterschaft bekannt. Erst mit den Düsseldorfer Leitsätzen Ludwig Erhards vom 15. Juli 1949 vollzog die Union die Wende. Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ wurde aber weiterhin einerseits vom Arbeitnehmerflügel der Union, von SPD und Gewerkschaften als Euphemismus attackiert, andererseits war er in der Bevölkerung entweder wenig bekannt oder wurde fehlinterpretiert.

Die *FAZ* berichtete im Juni 1950 über eine Allensbach-Umfrage, nach der über die Hälfte der Interviewten auf die Frage, was die Soziale Marktwirtschaft sei, geantwortet habe: „Keine Ahnung“. 19 Prozent der befragten Personen verbanden mit dem Begriff fälschlicherweise die „Wirtschaftspolitik des kleinen Mannes“, acht Prozent der Befragten meinten gar, der Begriff bezeichne die „Planwirtschaft“, drei Prozent meinten, der Begriff sei schlicht Unsinn. Unter den Anhängern der CDU, die später gerne mit dem Etikett warb, gab es sogar den höchsten Anteil derer, die nichts mit dem Begriff verbinden konnten.[10] Zwei Jahre später verschlechterte sich die Sachgemäßheit der sicher auch nicht sehr präzise vorformulierten Antworten sogar noch.[11]

Im Jahr 1951 sprach sich knapp die Hälfte aller Befragten für eine Planwirtschaft – im Sinne gebundener Preise – aus, während nur ein gutes Drittel

9 Hans Wellmann: Die Soziale Marktwirtschaft im Spiegel von Meinungsumfragen. Diss. Köln 1962.

10 Was ist „Soziale Marktwirtschaft“? In: *FAZ,* 19.6.1950, S. 2.

11 Wellmann: Soziale Marktwirtschaft (wie Anm. 9), S. 2-26.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Befragten die Soziale Marktwirtschaft, d. h. freie Preisbildung, bevorzugten, und das zur Zeit der Korea-Hausse. Erst 1952 änderte sich das. Es überrascht nicht, dass FDP- und Unionsanhänger sowie Abiturienten stärker zur Sozialen Marktwirtschaft tendierten als andere Bevölkerungsgruppen. Im westeuropäischen Vergleich fiel die Bundesrepublik mit dieser politischen Kultur übrigens nicht besonders auf. Wellmann erkannte eine Gefährdung der Sozialen Marktwirtschaft weniger in einer radikalen Abkehr als in einer „Vielzahl von nicht kompatiblen Maßnahmen, die zur Durchlöcherung des ordnungspolitischen Grundgedankens beitragen […].“[12] Wie die Debatten um die Arbeitslosigkeit 1950, die Hochkonjunktur und die Gefahr der Überhitzung mit dem Koreakrieg kurz darauf, die Außenwirtschaftspolitik und die die ganzen fünfziger Jahre währende Kartelldebatte, schließlich die Aufwertungsdebatten (1960 und 1969) und die Auseinandersetzungen um die Agrarsubventionen zeigen, war das „ordnungspolitische Gewissen“ Herausforderungen und Attacken von unterschiedlicher Seite ausgesetzt. Immer wieder wurden Staatsinterventionen, Bewirtschaftungsmaßnahmen und Preisbindungen gefordert.[13]

Als größte Herausforderung sahen die Ordoliberalen die Verankerung des komplexen Wissens über die Soziale Marktwirtschaft in der Bevölkerung, was ungleich schwieriger angesichts der deutschen Staatsgläubigkeit und der Eingängigkeit kommunistischer Wirtschaftsvorstellungen sei.[14] Zudem hieß es in der *FAZ* durchaus demokratiekritisch, dass die Mehrzahl der Deutschen angesichts ihrer rudimentären Schulbildung „nur denkbar geringe Voraussetzungen“ besitze, „um sich innerhalb der komplizierten Struktur einer modernen Demokratie selbständig zu orientieren.“[15] Um ihr Ziel zu erreichen, brauchte man Öffentlichkeit, und dies hieß damals: eine Zeitung.

Die Wipog gründet eine Zeitung

Nach dem Krieg und dem Zusammenbruch der Wirtschaft hatte der ehemalige preußische Finanzminister, NS-Gegner und Emigrant Otto Klepper mit Gleichgesinnten wie dem ersten hessischen Wirtschaftsminister Rudolf Mueller, dem Frankfurter Oberbürgermeister Kurt Blaum und Ludwig Erhard die Wirtschaftspolitische Gesellschaft von 1947 (Wipog) gegründet. Die Gesellschaft wollte in einer planwirtschaftlich und sozialistisch orientierten

12 Wellmann: Soziale Marktwirtschaft (wie Anm. 9), S. 90, 104-141 u. S. 146 (Zitat).
13 Vgl. Anton Riedl: Liberale Publizistik für Soziale Marktwirtschaft. Die Unterstützung der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und in der Neuen Zürcher Zeitung 1948/49 bis 1957. Regensburg 1992, S. 11.
14 Wellmann: Soziale Marktwirtschaft (wie Anm. 9), S. 168 f.
15 Was ist „Soziale Marktwirtschaft“ (wie Anm. 10).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Umwelt für die Marktwirtschaft werben. Dabei wollte man aber explizit nicht Gruppenegoismen der Industrie vertreten, sondern auf die „Entproletarisierung" der Arbeiter, das heißt deren Teilnahme am wirtschaftlichen Erfolg, und eine gemeinwohlorientierte soziale Synthese der Interessen dringen. Der Staat habe nur dort zu intervenieren, wo der Wettbewerb versage und die freie Preisbildung behindert werde. Die Wipog sprach sich für globalen Freihandel aus und bejahte eine „arbeitsteilige Weltwirtschaft".[16]

Das Bestreben, in die Öffentlichkeit hinein zu wirken und dafür eine entsprechende Tageszeitung zu gründen, traf mit Versuchen der Wiederbelebung der alten liberalen *Frankfurter Zeitung* zusammen. Erich Welter stand als *FZ*-Veteran, Berater der Mainzer *Allgemeinen Zeitung*, ordoliberaler Ökonomieprofessor und Wipog-Mitglied für beides. Das Kunststück, für das Zeitungsprojekt Förderer zu gewinnen, oblag Alexander Haffner, dem Vorstandsvorsitzenden der Salamander AG in Kornwestheim. Im Grundsatzabkommen vom 28. September 1949 über das Kapital der dann am 12. Dezember gegründeten *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* GmbH, wurde vereinbart, dass der Mainzer Zeitungsverlag (MZV) mit 49.000 DM und die Wipog mit 51.000 DM das Stammkapital stellen würden. Beide Seiten verständigten sich darauf, dass die Mainzer *Allgemeine Zeitung und Wirtschaftsblatt* zwar weiter in ihren Lokalausgaben fortbestehe, jedoch ein großer Teil der Redaktion schrittweise ins benachbarte Frankfurt umziehen würde. Darüber hinaus verpflichtete sich die Wipog, ein Darlehen von 699.000 DM aufzubringen. Anfang 1950 konstituierte sich ein aus zehn Personen bestehender Förderausschuss mit Haffner an der Spitze. Der weitaus größte Teil der Förderer kam aus der verarbeitenden, aber auch der Grundstoff-Industrie *(Deutsche Vacuum Oel AG, Bahlsen Keksfabrik, Zellstofffabrik Waldhof, Ruhrgas Essen)*. Später erhielten die Förderer ihre Einzahlungen über Anzeigenschaltungen (wohl nur teilweise) zurückerstattet.[17]

Wie die *Frankfurter Zeitung*, deren Linie von einer engeren Konferenz und deren Vorsitzendem bestimmt worden war, besaß die *FAZ* keinen Chefredakteur. Stattdessen wird sie seit ihrem Start kollegial von fünf (bisweilen auch sechs, heute vier) Herausgebern geleitet, die für einzelne Ressorts ver-

16 Siegfried Blasche: Die Gründungen der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947 e.V. und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (1949). <http://wipog.de/veranstaltungen/vortragsmanuskripte/> (27.10.2016); Astrid von Pufendorf: Mut zur Utopie. Otto Klepper – ein Mensch zwischen den Zeiten. Frankfurt am Main 2015.

17 Rolf Martin Korda: Für Bürgertum und Business. Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung". In: Michael Wolf Thomas (Hrsg.): Porträts der deutschen Presse. Politik und Profit. Berlin 1980, S. 81-96; Maximilian Kutzner: Der Salamander Generaldirektor und das Frankfurter Weltblatt — Alex Haffner und die frühen Jahre der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. In: Kornwestheimer Geschichte, Beiträge 2016, S. 37-45; Friedemann Siering: Zeitung für Deutschland. Die Gründergeneration der „Frankfurter Allgemeinen". In: Lutz Hachmeister/Friedemann Siering (Hrsg.): Die Herren Journalisten. Die Elite der Deutschen Presse nach 1945. München 2002, S. 35-86.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

antwortlich sind. Dies waren zunächst Erich Welter, der zugleich als Professor Volkswirtschaftlehre an der Universität Mainz lehrte, ferner Hans Baumgarten, Erich Dombrowski, Karl Korn – sie kamen mit Welter von der *Allgemeinen Zeitung* – und Paul Sethe.

Der habilitierte Volkswirt Welter war für die Wirtschaft, Korn für das Feuilleton samt Literatur, die übrigen für die Politik zuständig. Wie den Redakteuren im Anstellungsvertrag schon in der Präambel klargemacht wurde, bestimmten die Herausgeber die „geistige, politische und wirtschaftspolitische Haltung".[18] In ihrem Kollegium wurden Personalia, auch die Ab- oder Neuberufung von Herausgebern, im Zweifel mit der Mehrheit der Anwesenden entschieden. Die Herausgeber waren gleichgestellt und hielten kleine Anteile an der Zeitung. Trotzdem waren einige gleicher. Dies gilt vor allem für Erich Welter. Kraft seiner Autorität und seiner langen Tätigkeit hatte Welter ein besonderes Gewicht – er amtierte von der Gründung 1949 bis 1980 als Herausgeber der Zeitung, von 1978 bis zu seinem Tod 1982 als Vorsitzender der Gesellschafterversammlung. Bis heute wird er als einziger Gründungsherausgeber im Impressum genannt. Bei gewichtigen strittigen Fragen brauchte freilich auch er den Rückhalt der Geschäftsführung und der Mehrheit seiner Herausgeberkollegen.

Aus analytischer Perspektive ist es erstaunlich, wie robust die Wipog und dann die Herausgeber die Unabhängigkeit der Zeitung gegen Interventionen von außen durchsetzten. Einer der wichtigen Förderer, Otto Seeling, Vorsitzender der Deutschen Tafelglas AG (DETAG), beschwerte sich etwa 1950, dass der Jesuit Oswald von Nell-Breuning in der *FAZ* für die Mitbestimmung plädieren durfte und an anderer Stelle die Gewinne seines eigenen Unternehmens zu stark herausgestrichen worden seien.[19] Otto Klepper wies derartige Beschwerden als Geschäftsführer zurück. Gleichwohl war ein Konflikt zwischen Herausgebern, Wipog und Förderern von Anfang an in der Konstruktion der Zeitung angelegt. So stieß Klepper selbst auf Gegenwehr, wenn er in die Redaktionsbelange eingreifen wollte – und das wollte er. Die „sozialreaktionären und restaurativen Tendenzen" und das „nationale Ressentiment", welche Klepper in der Zeitung ausmachte, waren aber nur ein Aspekt der Trennung von der *FAZ*, die Klepper und die Wipog 1951 vollzogen. Klepper hatte auch einen von ihm gewünschten Chefredakteur nicht durchsetzen können. Er übergab die Geschäftsführung im Sommer 1950 an Werner Hoffmann von der Zellstoff Waldhof, und die Wipog trat am 18. Oktober 1951

18 Siehe das Muster des Anstellungsvertrages in: Barch N 1314, Nr. 414.

19 Astrid von Pufendorf: Otto Klepper (1888-1957). Deutscher Patriot und Weltbürger. München 1997, S. 269.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ihre Anteile an die neu gegründete Allgemeine Verlagsgesellschaft ab (als deren Anteilseigner die wichtigsten Förderer fungierten).[20]

Die *FAZ* hatte große Anfangsschwierigkeiten. Es gab vielfältige Konkurrenz in Gestalt der Lizenzblätter und der Neugründungen nach Aufhebung des Lizenzzwangs im September 1949. Das wirtschaftliche Umfeld war mit steigenden Verbraucherpreisen und hoher Arbeitslosigkeit sowie einem hohen Zinssatz und steigenden Papierkosten alles andere als günstig. Die Redaktion war unterbesetzt und forderte den wenigen Redakteuren alles ab.[21] Bei einer monatlichen Deckungslücke von 60.000 DM erwog Klepper im Frühjahr 1950 sogar, die Zeitung einzustellen und legte im September einen Konkursantrag vor.[22] Ende 1952 erreichte die Zeitung dann aber doch noch die Rentabilitätsgrenze, zwischenfinanziert von amerikanischen Geldern. Der Wachstumsschub der Zeitung seit Ende 1950 und der Personalaufwuchs von 14 (1949) auf mehr als 100 Redakteure und Korrespondenten (1955) konsolidierten das Unternehmen. Selbst der stets die *FAZ* mokant begleitende *Spiegel* bestaunte 1959 die Zeitung mit ihren „imponierenden Anzeigen-Plantagen".[23] Zur Gesundheit trug ein ausgewogener, nämlich hälftiger Erlös aus Anzeigen und Vertrieb in den 1950er Jahren bei. Da der Anzeigenmarkt im Frankfurter Raum schon von der *Frankfurter Rundschau* und der *Neuen Presse* dominiert war, musste die *FAZ* sich in einem schwierigen Markt behaupten. Für die Frühphase sind große Anzeigen der Illustrierten *Quick*, dann aber auch des *Spiegel* und von Daimler-Benz für Mercedes zu beobachten. Daneben findet man Werbung für Alkoholika und Rauchwaren, aus dem Förderkreis vor allem das moderne flächige Logo von Salamander, das besonders ganzseitig seine Wirkung entfaltete. Dann gelang der Aufbau eines großen Stellenmarktes, welcher der dicken Samstagsausgabe ihr charakteristisches Gewicht und entsprechende Sperrigkeit verlieh. 1960 umfasste er bereits weit mehr als hundert Seiten.

In den sechziger Jahren verschob sich der Erlös wie bei anderen Blättern immer mehr Richtung Anzeigen, hin zu einem Verhältnis von ca. einem Drittel Vertriebserlöse und zwei Drittel Anzeigenerlöse, was die Zeitungen in den rezessiven siebziger Jahren krisenanfällig machte, denn bei Anzeigen spart die Wirtschaft als erstes.[24] Im Digitalzeitalter nach der Jahrtausendwende brachen die Anzeigen, vor allem die Stelleninserate, dann ins Internet

20 Kurt Pritzkoleit: Wem gehört Deutschland. Eine Chronik von Besitz und Macht. Wien 1957, S. 216-228; von Pufendorf: Otto Klepper (wie Anm. 19), S. 249, 256-259, 278; Siering: Zeitung für Deutschland (wie Anm. 17), S. 74 f. Vgl. auch Klaus D. Schulz: Unternehmerinteresse und Wirtschaftssystem. Beiträge der Unternehmer zur politischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1986.

21 Heinz Brestel: Als die Aktien im Keller waren. In: *FAZ,* 30.10.1999, S. 15.

22 Riedl: Liberale Publizistik (wie Anm. 13), S. 70.

23 *Der Spiegel,* 25.2.1959, S. 26.

24 Korda: Bürgertum und Business (wie Anm. 17), S. 82.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

weg und führten zusammen mit sinkenden Auflagenzahlen zur strukturellen Zeitungskrise.

Die *FAZ* hatte schon in der ersten Nummer ihre Unabhängigkeit proklamiert. Im Anstellungsvertrag wurde sie in der Präambel fixiert.[25] Die Unabhängigkeit wurde zum entscheidenden symbolischen Kapital der Zeitung, hinter der kein mächtiger Verleger oder Konzern stand. Haffner ersann zur Sicherung dieser Unabhängigkeit die Konstruktion der FAZIT-Stiftung, in die er am 22. April 1959 die Allgemeine Verlagsgesellschaft mbH überführte. Die Förderer wurden zu Stiftern, was Haffner einige Überzeugungsarbeit kostete.[26]

Das Wirtschaftsressort

Da ein Teil der Belegschaft bei der Gründung der Zeitung zunächst weiterhin am Druckort Mainz arbeitete, verfügte die Wirtschaftsredaktion in Frankfurt zunächst nur über den Ressortleiter Jürgen Eick und den jungen Börsenjournalisten Heinz Brestel. Ferner gehörten noch Hans Roeper sowie die Redakteure Hans Herbert Goetz und Peter Sporck zum Ressort. Kein Wunder, dass man tricksen musste, wenn der geschätzte Wirtschaftsminister und als Wipog-Vorstand letztlich auch Mitgründer der Zeitung zu Besuch war und sein Wohlwollen über die Belegschaft ausgießen wollte.[27]

Der erste Wirtschaftsleitartikel von Ressortchef Jürgen Eick, der das zweite Buch der Zeitung einleitete, trug nicht nur den programmatischen, bis heute leitmotivisch variierten Titel „Am Grabe der freien Wirtschaft?“. Er präsentierte auch die ebenfalls bis heute charakteristische Absage an regulierende Zwangsmaßnahmen in kritischer Aufnahme von Thesen aus der Wirtschaftswissenschaft.[28]

Das Wirtschaftsressort wurde dann von Welter zügig ausgebaut, Korrespondentenplätze etwa in Bonn und Düsseldorf sowie auch im Ausland und in Brüssel bei den Europäischen Gemeinschaften wurden eingerichtet. Die neuen Journalisten wurden dabei nicht nach einem einheitlichen Schema rekrutiert. Im Ressort bildete sich vielmehr durch Diskussion und Vorbildwirkung eine Linie des Ordoliberalismus heraus, die nicht zur Debatte stand. Wie viele Zeitzeugen berichten, war das Wirtschaftsressort eine verschworene Gemeinschaft, eine Herrenrunde, in welcher spätestens nach Redaktions-

25 Siehe das Muster des Anstellungsvertrages in: Barch N 1314, Nr. 414.
26 Vgl. dazu die Würdigung Welters am 28.4.1965 in der Sitzung des Kuratoriums der FAZIT-Stiftung in: Alex Haffner: Aufzeichnungen. Frankfurt 1966, S. 246 f.
27 Brestel: Als die Aktien (wie Anm. 21), S. 15; Siering: Zeitung für Deutschland (wie Anm. 17), S. 65 f.
28 J.E. [= Jürgen Eick]: Am Grabe der freien Wirtschaft? In: *FAZ,* 1.11.1949, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schluss auch reichlich dem Alkohol zugesprochen wurde. 1958 war die Wirtschaftsredaktion bereits personell geradezu überbesetzt, man gründete nun den teuren „Blick durch die Wirtschaft“ aus, der bis 1998 ein spezielleres Wirtschaftspublikum bediente.[29]

Das Wirtschaftsressort konnte im Ganzen als Teil der berühmten, kurios betitelten „Brigade Erhard“[30] verstanden werden, einer Gruppe von Journalisten, welche Ludwig Erhard und seinen Kurs unterstützten. Aufschlussreich sind die Häufigkeit der Referenzgrößen, weil sie positive oder negative Identitätsmarker darstellen. Die Nennung der ordoliberalen Gallionsfiguren Ludwig Erhard und Walter Eucken steigt in ihrer Häufigkeit in der *FAZ*, je mehr die allgemein gesellschaftliche Erinnerung an sie verblasst, weiter an Bedeutung, was die These einer stabilen Identität der Zeitung untermauert.[31]

Die *FAZ* schaute dabei immer wieder nach Amerika. Otto Seeling brachte 1952, von einer Amerikareise kommend, dem *FAZ*-Leser amerikanische Schlüsselbegriffe wie *Teamwork, Researchman, Public-Relations, Labour Relations* und *Manager* näher. Gut gefiel ihm, dass sich die amerikanischen Gewerkschaften in „keine Angelegenheiten der Betriebsführung“ einmischten und dass die Marktwirtschaft als die „allgemein gültige Form der Wirtschaft“ gelte. Seeling monierte dabei durchaus auch, dass die soziale Vorsorge nur privat abgedeckt sei und die Zustände in den Fabriken Mängel aufwiesen. In der grundlegenden Ausrichtung maß er den USA aber eine Vorbildfunktion zu.[32]

Die ordoliberale Standhaftigkeit der Zeitung zeigte sich besonders in der Kartelldebatte, die sich über die gesamten 1950er Jahre hinzog. Kartelle setzen die freie Preisbildung außer Kraft und sind daher, so die ordoliberale Lehre, Gift für die Marktwirtschaft. Die Frage stellte sich nun, mit welcher Schärfe der Staat der Kartellbildung entgegentreten solle. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) unter Fritz Berg versuchte mit Blick auf die von ihm vertretene Großindustrie gezielt, Lobbying zugunsten einer weicheren Linie in der Kartellgesetzgebung, einer sog. „Missbrauchsgesetzgebung“, zu betreiben. Dabei setzte der BDI die ordnungspolitisch, das heißt

29 Meldung des BDZV vom 22.7.1998, <http://www.bdzv.de/nachrichten-und-service/branchennachrichten/artikel/detail/faz_stellt_blick_durch_die_wirtschaft_ein/> (3.4.2017).

30 Die Bezeichnung war eine nur durch das nicht exakte Homonym (Homophon) gerechtfertigte Anspielung auf die „Brigade Ehrhardt“, die als Freikorps in der frühen Weimarer Republik als Anhängerschaft des Kapitäns Hermann Ehrhardt entstanden war und in Fortführung als „Organisation Consul“ eine erstaunlich stabile Anhängerschaft während der Weimarer Republik besaß, bis sie gegen den Widerstand ihres Führers zwangsweise in die SS überführt wurde. Mitglieder dieser Organisationen (Ernst von Salomon) waren an der Ermordung von Reichsaußenminister Walther Rathenau und weiteren politischen Morden beteiligt. Inhaltlich hatten also beide Gruppen keine Berührungspunkte. Die Bezeichnung steht aber für den forschen Umgangston der Nachkriegszeit.

31 Dies ergaben Frequenzanalysen des Digitalarchives der *FAZ*.

32 Otto Seeling: Was mir in Amerika aufgefallen ist. In: *FAZ,* 24.6.1952, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

für eine strikte Verbotsgesetzgebung argumentierende *FAZ* unter Druck. Der Verband nutzte dafür eine eigens gegründete Zeitung und finanzierte und beauftragte Journalisten, in seinem Sinne über das Kartellgesetz zu berichten, ohne direkt mit dem Verband in Verbindung gebracht werden zu können.[33]

Der Konflikt der *FAZ* mit dem BDI, welcher der Zeitung immer wieder kaum verhohlen mit Anzeigenabzug drohte und dafür auch unter seinen Mitgliedern warb, setzte sich bei der Aufwertungsdebatte 1960 und dann wieder 1969 fort. Der BDI sah den Export durch eine Aufwertung gefährdet, warnte vor Umsatzeinbußen und Arbeitslosigkeit, die *FAZ* sah dagegen die Preisstabilität bei Nicht-Aufwertung bedroht. Zweimal jährlich trafen sich die Spitzen von *FAZ* und BDI in Frankfurt und Köln. Dabei flogen zwischen Erich Welter und Fritz Berg, aber auch zwischen Fritz Ullrich Fack[34] und BDI-Kartellreferent Arno Sölter die Fetzen, zumindest in einem Falle auch die Gläser: Welter zerschlug während einer Gesprächspause in einem Nebenraum eine Glaspyramide, was die Kombattanten etwas zur Besinnung brachte.[35] Sowohl im März 1961 als auch im Oktober und Dezember 1969 wurde die Deutsche Mark dann tatsächlich aufgewertet.

Auseinandersetzung mit 1968 und der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre

Die Revolte von 1968 ging auch an der *FAZ* nicht vorüber, man befand sich ja in Frankfurt gewissermaßen im Zentrum des Geschehens. Im Feuilleton brachte Günther Rühle den Forderungen der Studenten und Schüler viel Verständnis entgegen. Für das Wirtschaftsressort setze sich ein Redakteur der ersten Stunde, Hans Herbert Götz, welcher der Freiburger Schule entstammte, mit dem Idol der Studentenbewegung, Herbert Marcuse, auseinander. Dessen Buch „Der eindimensionale Mensch“ (zuerst 1964 erschienen) und die Studien zur repressiven Toleranz avancierten zu *den* Referenzschriften der 68er. Nach Götz handelte es sich bei Marcuses Fundamentalkritik um eine hochmütige *Ex-Cathedra*-Lehre, die volkswirtschaftlich ignorant und unseriös sei. Sie setze den Wohlstand, den es zu verteilen gebe, einfach voraus. Götz beschrieb eine Verfallslinie von Adorno und Benjamin zu Marcuse und dann zu dessen Lesern. Diese hielt Götz für „kritiklos nachbetende Studenten“ und „militante Soziologen“, die bereit seien zuzuschlagen, wie Götz

33 Vgl. Riedl: Liberale Publizistik (wie Anm. 13), S. 217-292.

34 Vgl. Fritz Ullrich Fack: Die deutschen Stahlkartelle in der Weltwirtschaftskrise. Untersuchung über den ökonomisch-politischen Einfluss ihres Verhaltens und ihrer Marktmacht auf den Verlauf der großen deutschen Staats- und Wirtschaftskrise. Diss. Berlin 1957.

35 Bericht von Fritz Ullrich Fack in einem Gespräch mit dem Verfasser am 1. Juli 2016 in Bad Honnef.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

im Angesicht der Straßenschlachten in diesen Tagen schrieb. Wenn Marcuse die falschen Bedürfnisse kritisiere, stelle sich die Frage, wer über die Bedürfnisse zu entscheiden habe. Am Ende würde darüber in „faschistischen Strukturen" entschieden. Götz gab also den omnipräsenten Faschismusvorwurf an die Urheber zurück. Er versuchte aber insofern die Systemkritiker anzusprechen, indem er nicht nur Verständnis für Marcuses Erfahrung mit der amerikanischen „affluent society" und für die Kritik an „quasi-feudalen Positionen und Praktiken" in Gesellschaft und Universitäten äußerte, sondern auch einen gemeinsamen Feind beschwor: Ende der Wohlstand nämlich in Arbeitslosigkeit und Inflation, dann schlage das Pendel nach rechts aus, und dort, so Götz, stehe immer noch „der Feind dieser Demokratie."[36]

Dieser Versuch eines Integrationsangebotes wurde von der Linken freilich nicht angenommen. Nach der Publikation seines Artikels korrespondierte Götz ausführlich mit dem linken Suhrkamp-Cheflektor Walter Boehlich, der die *FAZ* und Götz scharf kritisierte und für Marcuse und die Studentenbewegung optierte. Es zeigte sich dabei auch ein gravierender Unterschied in der Sprache. Während Götz moderat und bedächtig formulierte und eine mangelnde Diskussionskultur beklagte, bezeichnete Boehlich die Unionsparteien umstandslos als „NSCDU" und „NSCSU" und war zu keinen Zugeständnissen bereit.[37] In der Praxis konnte übrigens auch Boehlich in seinem Unternehmen, dem Suhrkamp-Verlag, ein demokratisches Mitspracherecht der Lektoren nicht durchsetzen. Das scheiterte im Herbst des symbolischen Jahres 1968 und Boehlich verließ nach der gescheiterten Revolte gegen den persönlich haftenden Gesellschafter Siegfried Unseld mit seinen Getreuen den Verlag.[38]

In den 1970er Jahren kam es dann tatsächlich zu Inflation und Arbeitslosigkeit – eine Million Arbeitslose hielt man damals für eine exorbitante Zahl. Die Rezepte zu ihrer Bewältigung kamen aber weiter von links, die sozialliberale Koalition hatte zudem die Regierungsbank erobert. Walter Hamm, akademischer Schüler Welters und seit 1963 Volkswirtschaftsprofessor in Marburg, der Zeitung eng als Autor und Kuratoriumsmitglied der FAZIT-Stiftung verbunden, trat damals immer wieder der Grundsatzkritik an der Marktwirtschaft mit großen Artikeln in der *FAZ* entgegen. Im Zeichen der Stagflation nach dem Erdölschock, Investitionszurückhaltung und Export von Arbeitsplätzen erklärte Hamm die strukturelle Arbeitslosigkeit vorran-

36 Hans Herbert Götz: Die Hölle des Professor Marcuse. In: *FAZ,* 13.7.1968, S. 17.

37 Götz an Boehlich, 25.7.1968; Boehlich an Götz, 22.8.1968. In: Deutsches Literaturarchiv Marbach (DLA), SUA: Suhrkamp/03 Lektorate.

38 Karl Heinz Bohrer: Das Beispiel Suhrkamp. In: *FAZ,* 13.11.1968, S. 28; Sandra Kegel: Nacht der langen Messer. In: *FAZ,* 20.10.2010, <http://www.*FAZ*.net/aktuell/feuilleton/suhrkamp-1968-nacht-der-langen-messer-11055058.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2> (3.4.2017).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gig mit einer kurzsichtigen Wirtschaftspolitik. Hamm hielt die Zulassung der Inflation zugunsten einer kurzfristigen Vollbeschäftigung ebenso für einen Fehler wie die Umverteilung zu Lasten der Unternehmen, die Ausweitung der Abgabenlast und der Lohnnebenkosten ebenso wie die Ausdehnung des Kündigungsschutzes, der Neueinstellungen erschwere. Nicht der Ölpreisschock sei das Grundproblem, da Hamm Gewöhnungsprozesse ausmache, und schon gar nicht die Marktwirtschaft an sich, sondern die fehlgeleiteten wirtschaftspolitischen Interventionen.[39]

Hamm artikulierte in seinen Artikeln Mitte der siebziger Jahre viele Positionen und Themen, welche das „Wirtschaftsbuch" weiter prägten und welche bis heute aktuell erscheinen. So rügte er die Anreize, welche das Kindergeld und die über dem heimischen Lohn liegenden Sozialleistungen auf ausländische Familien ausübe. Auch der von Hamm konstatierte Druck auf die Bundesrepublik, Exportüberschüsse abzubauen, ist ein brandaktuelles Thema. Interessanterweise empfahl Hamm bereits die Prüfung von Vorschlägen, wie sie dann Ronald Reagan befolgte: die Senkung von Steuern als Mittel, um nachhaltig die Steuereinahmen zu steigern wie die Arbeitslosigkeit zu verringern und die Ausgaben des Bundes über verminderte Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit zu senken.[40]

Vorbilder Reagan und Thatcher?

Waren die Ideologie der 1968er und die sozialdemokratische Regierungspolitik der siebziger Jahre Negativfolien für die Berichterstattung der *FAZ*, so stellt sich die Frage, wie die radikalen „neoliberalen" Reformprogramme Thatchers und Reagans begleitet wurden. Als Ronald Reagan mit einem radikalen Programm für Steuersenkung und „Entregulierung" antrat, berichtete Hans Jürgensen, seit 1972 Wirtschaftskorrespondent der *FAZ* in New York, eher abwartend und skeptisch, da das wirtschaftspolitische Umfeld mit Rekorddefiziten im Haushalt und hoher Inflationsrate für Reagans „Konservative Revolution" nicht eben günstig sei.[41] Hinsichtlich des Haushaltsdefizits sollte er Recht behalten, denn dieses amortisierte sich durch das tatsächlich einsetzende hohe Wirtschaftswachstum nicht.

Die radikalen Steuersenkungen im *Economic Recovery Tax Act* vom August 1981, wodurch die Einkommenssteuern in drei Schritten in drei Jahren um 23 % und der Spitzensteuersatz von 70 % auf 50 % gesenkt wurde, be-

39 Walter Hamm: Strukturelle Arbeitslosigkeit. In: *FAZ,* 19.7.1975, S. 9.
40 Ders.: Schafft die Marktwirtschaft Arbeitslosigkeit. In: *FAZ,* 25.6.1976, S. 13; ders.: Dauerarbeitslosigkeit und Verteilungspolitik. In: *FAZ,* 14.12.1976, S. 11.
41 Hans Jürgensen: Warten auf Ronald Reagan. In: *FAZ,* 6.11.1980, S 13.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zeichnete Jürgensen als „tollkühn". Die Steuerausfälle sollten auf lange Sicht durch das dadurch stimulierte Wirtschaftswachstum kompensiert werden, auf kurze Sicht wurde von einer vorherigen unrealistisch hohen Projektion der Steuereinnahmen ausgegangen. Der vormalige Austeritätsbefürworter Reagan mauserte sich mit seinen Steuersenkungen und der drastischen Erhöhung des Verteidigungsetats mit einem stetig steigenden Haushaltsdefizit zu einer Art Super-Keynesianer, Jürgensen bezeichnete das Ergebnis als „Misere".[42] Die Aufgabe der monetaristischen Politik, welche die Notenbank während der Regierungszeit Jimmy Carters eingeführt hatte, bestätigte dies, denn, so der *FAZ*-Korrespondent, der kommende Aufschwung werde nachfrageorientiert sein. Jürgensen empfahl Kürzungen im Verteidigungsetat und eine Streichung der nächsten Runde der Steuersenkung. Aus der Feder eines *FAZ*-Redakteurs im Allgemeinen war Ersteres, aus der Feder eines Vertreters des Wirtschaftsressorts im Speziellen Letzteres durchaus nicht erwartbar.[43]

Die Einschätzung der Wirtschaftspolitik Reagans änderte sich seit 1984 dann deutlich zum Positiven. Jürgensen kehrte nach Deutschland ins Düsseldorfer Büro der Zeitung zurück, denn er tauschte die Position mit Hugo Müller-Vogg, der seit 1977 bei der *FAZ* war. Der promovierte Volkswirt war – und ist – ein überzeugter Marktwirtschaftler und begegnete der Reagan-Revolution mit Sympathie. Auch er übersah das Haushaltsdefizit nicht, kritisierte aber schon von Deutschland aus das sozialdemokratische „Ideal einer gelenkten Wirtschaft", das den „Zerrbildern von den Folgen der britischen und amerikanischen Wirtschaftspolitik" gegenübergestellt werde.[44] Nach der triumphalen Wiederwahl Reagans 1984 zog Müller-Vogg dann aus New York eine sehr positive Bilanz der Reagan-Revolution, auch wenn er erneut auf das hohe Haushaltsdefizit hinwies. Aber Reagan gehe das Problem nun beherzt an – im Endeffekt gelang der Ausgleich trotz des *Deficit Reduction Act* von 1984 und des *Tax Reform Act* von 1986 freilich nicht. Müller-Vogg maß der Reagan-Revolution mit Steuersenkungen, Entbürokratisierung, Preisstabilität und hohem Wirtschaftswachstum samt sieben Millionen neuer Arbeitsplätze gleichwohl durchaus Vorbildfunktion für eine Gesellschaft zu, in welcher nicht „Sozialbürokraten Wohltaten zuteilen, sondern mündige Wirtschaftsbürger ihre Chancen wahrnehmen".[45]

Müller-Vogg deutete auch die Reagansche Politik anders als Jürgensen, nämlich nicht als eine Spielart des Keynesianismus, sondern als angebotsorientierte Stärkung der Investitionsbereitschaft und Entfesselung des Wettbewerbs. Für ihn gab es letztlich schlechte Schulden, welche die „Versorgungsmentalität der Bevölkerung" fördern, und gute Schulden, welche „Leistungs-

42 Ders.: Reagans kühnes und riskantes Spiel. In: *FAZ,* 15.2.1982. S. 13.
43 Ders.: Hoffnungen in Amerika. In: *FAZ,* 21.10.1982, S. 13.
44 Hugo Müller-Vogg: Ein neuer Feldzug gegen die Marktwirtschaft. In: *FAZ,* 6.5.1982, S. 13.
45 Ders.: Die Reagansche Revolution, zweiter Teil. In: *FAZ,* 9.2.1985, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

anreize finanzieren.[46] Müller-Vogg bewunderte die Konsequenz und den Mut der Reaganschen Politik, die auch der eigenen Klientel einiges an Subventionskürzungen und Streichungen von Abschreibungsmöglichkeiten zumutete.[47] In Kontrast dazu zeichnete er die Mutlosigkeit der deutschen Unionsparteien.[48] Die Steuerpolitik Reagans wurde von Müller-Vogg nicht mehr wie von seinem Vorgänger als „tollkühn", sondern als „mutig" bezeichnet. Auch das Kalkül der Steuerpolitik der Reagan-Administration hielt er nicht für widerlegt, da das Aufkommen der Einkommenssteuer trotz der Kürzungen zwischen 1981 und 1987 um 60 % gestiegen sei, das der Körperschaftssteuer um 30 %. Das Problem habe im überproportionalen Anstieg der Staatsausgaben im selben Zeitraum gelegen.[49]

Müller-Vogg war ein nicht unkritischer, aber doch sehr ausgeprägter Sympathisant Reagans, der ihn wie die Amerikaner insgesamt nicht nur gegen deutsche, sondern auch gegen Vorwürfe aus der amerikanischen Gesellschaft selbst verteidigte, etwa gegen die Forderungen der amerikanischen Bischöfe nach staatlichen Beschäftigungsprogrammen und öffentlichen Investitionen. Spitz merkte er hier an, dass „den Bischöfen im Grunde eine ordnungspolitische Konzeption" fehle – sicherlich kein exklusiv amerikanisches Problem und sicher kein Problem nur der 1980er Jahre.[50]

Wie es der Konzeption der *FAZ* entsprach, brachte es der Wirtschaftskorrespondent mit seinen Leitartikeln bisweilen auf die Seite eins der Zeitung, die von allen Ressorts beliefert wird. Gleiches gilt für den Beobachter der Thatcher-Revolution, den Londoner Wirtschaftskorrespondenten Jochen Rudolph. Die Lage in Großbritannien und die auf sie reagierende Politik war im Vergleich mit den USA nur auf den ersten Blick ähnlich. Thatcher hielt am Monetarismus fest, für sie stand die Begrenzung der Geldmenge und die Bekämpfung der Inflation samt Haushaltsdisziplin an erster Stelle. Entsprechend ließ das Wirtschaftswachstum länger auf sich warten. Zudem besaßen die Gewerkschaften eine starke Macht, an der die Vorgänger Thatchers gescheitert waren.

Immer wieder verteidigte Rudolph in seinen Leitartikeln im Grundsatz die Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher gegen „untaugliche Alternativen", die auch von Konservativen ventiliert wurden. Die Negativfolie war für ihn die gescheiterte Politik des Premierministers Edward Heath, der zu viele Kompromisse gemacht und marktwirtschaftliche Prinzipien über Bord ge-

46 Ders.: Womit Reagan die Wahl gewinnen will. In: *FAZ,* 31.10.1984, S. 13.
47 Ders.: Die Reagansche Revolution, zweiter Teil. In: *FAZ,* 9.2.1985, S. 1.
48 Ders.: Der amerikanische Traum und „Armut in Amerika". In: *FAZ,* 31.5.1985, S. 13 und 31.10.1987, S. 15.
49 Hugo Müller-Vogg: Amerikas mutige Steuerpolitik. In: *FAZ,* 24.6.1988, S. 13.
50 Ders.: Die angeblich herzlose Gesellschaft und Moral und ökonomisches Gesetz. In: *FAZ,* 11.9.1984, S. 13 und 23.11.1984, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

worfen habe. Allerdings stilisierte Rudolph Thatcher nicht zum Vorbild für die Bundesrepublik, die Verhältnisse mit der systemoppositionellen Bergarbeitergewerkschaft und des weniger von Föderalismus und Vetospielern geprägten politischen Systems waren in Großbritannien auch anders gelagert.[51] Eher zog er eine Linie zur deutschen Wirtschaftswunderzeit mit der „Politik des knappen Geldes" und den damaligen „Warnungen der neoliberalen Schule vor ‚deficit spending' und allzu großzügiger Kreditexpansion".[52]

Zudem sah Rudolph das politische System Großbritanniens, den Rahmen der Wirtschaft, als im Vergleich zur Bunderepublik defizitär an, er konstatierte einen zu hohen Grad der Gewaltenverschränkung und monierte das Fehlen einer geschriebenen Verfassung mit fixierten Individualrechten und einem Verfassungsgericht. Rudolph dachte dabei vornehmlich an die Beschneidung der Gewerkschaftsrechte, die in diese eingriffen.[53] Trotz des unrühmlichen Abschieds Thatchers, den Rudolph angesichts des Desasters, in dem der Plan einer kommunalen Kopfsteuer endete, konstatierte, beobachtete der Londoner Korrespondent am Ende der Ära Thatcher die „Früchte einer mutigen Wirtschaftspolitik". Den Thatcherismus hatte er als eine „Erfolgsformel" und die „Freiheit" als sein Etikett bezeichnet.[54] Rudolph wie Müller-Vogg arbeiteten beide mit starken Begriffen, mit denen sie die liberalen Bannerträger der achtziger Jahre beschrieben und hervorhoben.

Fazit

Die *FAZ* trug, so ist zu resümieren, maßgeblich dazu bei, die Soziale Marktwirtschaft sprachlich und inhaltlich in der politischen Kultur zu verankern – auch die SPD bekannte sich schließlich zu ihr, und selbst Sarah Wagenknecht beruft sich heutzutage auf den Ordoliberalismus.[55] Vor allem prägte die *FAZ* als Leitorgan der Wirtschaft die Verbände und Unternehmen, die sich allmählich zur Sozialen Marktwirtschaft bekannten und damit schon in der Kartelldebatte nicht mehr geschlossen einen gruppenegoistischen Standpunkt einnehmen konnten. Interessanterweise steigt nicht nur die Frequenz

51 J. Rh. [= Jochen Rudolph]: Untaugliche Alternative. In: *FAZ,* 14.1.1981, S. 13; ders.: Margaret Thatchers maßvolles Budget. In: *FAZ,* 17.3.1983, S. 11; ders.: Feuerprobe für Margaret Thatcher. In: *FAZ,* 13.7.1984, S. 13. Zu den „Vetospielern" vgl. Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium 1982-1990. München 2006, S. 208-222.

52 Jochen Rudolph: Wie „Eisern" ist die Lady? In: *FAZ,* 12.10.1984, S. 13.

53 Ders.: Defizite einer alten Demokratie. In: *FAZ*, 18.4.1985, S. 1.

54 Ders.: Thatcherismus eine Erfolgsformel; Freiheit – das Etikett des Thatcherismus und Die Früchte einer mutigen Wirtschaftspolitik. In: *FAZ*, 6.10.1987, S. 13, 6.1.1988, S. 11 und 21.11.1990, S. 17.

55 Vgl. Sarah Wagenknecht: Freiheit statt Kapitalismus. Über vergessene Ideale, die Eurokrise und unsere Zukunft. Frankfurt am Main 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Namensnennung Hayeks in der *FAZ* an, sondern auch diejenige von Keynes. Dies deutet darauf hin, dass sich die *FAZ* immer wieder mit den großen Wirtschaftstheoretikern des 20. Jahrhunderts, gleich welcher Observanz, beschäftigt. Diese Beschäftigung mit Keynes ist keineswegs durchgehend polemisch geprägt. Der spätere Herausgeber Fritz Ullrich Fack entstammte einer keynesianischen Schule in Berlin und war ebenso wenig wie sein Kollege Walter Kannengießer etwa bei der Frage der dynamischen Rente so streng ordoliberal ausgerichtet wie Welter oder Eick. Ihn störte auch weniger das *deficit spending* der antizyklischen Konjunkturpolitik als das Fehlen des Gegenstücks: Im Aufschwung, so die Theorie, sollte ja eine Konjunkturreserve angelegt werden, was gerne von den Politikern vergessen wurde und wird. Die Errichtung und Arbeit des Bundeskartellamtes, eine typisch ordoliberale Institution, unterstützte er aber engagiert und beharrlich und begegnete auch der Globalsteuerung Karl Schillers skeptisch. Herausgeber Jürgen Tern war gegenüber der Wendung zu Keynes dagegen sehr aufgeschlossen, im Streit um die Neue Ostpolitik musste er 1970 freilich demissionieren.[56]

Bei Adenauer waren Ordoliberale aus nachvollziehbaren wahltaktischen Gründen nicht gut gelitten. Kohl sah später über die Dauerkritik an seiner Sozialpolitik mit der Bemerkung, er wolle nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern Wahlen gewinnen, souveräner hinweg.[57] Nach einer kurzen Anwandlung Angela Merkels auf dem Leipziger CDU-Parteitag 2003 und der Agenda 2010 ist nach der Finanz- und Eurokrise und dem Bestsellererfolg von Thomas Piketty das Klima der Marktwirtschaft gegenüber wieder ungünstig, wie an der nur zögerlichen Diskussion über Steuerentlastungen trotz anhaltender Haushaltsüberschüsse und dem Streit um CETA und TTIP deutlich wird. Die *FAZ* wirft sich auch hier, wie man am Beispiel der Kritik an Pikettys berühmter Gleichung sehen kann, in die Bresche.[58] Mit wieviel Erfolg ist freilich wie schon beim Kartellgesetz Ansichtssache. In Anlehnung an eine Einschätzung von Franz Josef Strauß über Helmut Kohl könnte man aus Perspektive der *FAZ* formulieren: Im ganz Großen und Ganzen ist die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik weiterhin eine marktwirtschaftliche, die Probleme beginnen im Detail.

56 Fritz Ullrich Fack in einem Gespräch mit dem Verfasser am 1. Juli 2016 in Bad Honnef.
57 Ebenda.
58 Patrick Bernau: Die Reichen werden immer reicher, die Armen immer ärmer. Was für ein Unsinn. In: *FAZ,* 24.8.2016, S. 1; Thomas Piketty: Das Kapital im 21. Jahrhundert. München 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Michael Thoß

Reaktionen auf oppositionelle Tendenzen in der Liberaldemokratischen Partei Deutschlands (LDPD) am Ende der 1980er Jahre. Der Fall des Bernauer Kreissekretärs Reimar Clausnitzer

„Ich sehe mich nicht als Liberaldemokrat, weil ich Mitglied der LDPD bin, sondern ich bin Mitglied der LDPD geworden, weil ich aus Überzeugung liberaler Demokrat bin."[1] Diesen Satz formulierte der damalige LDPD-Sekretär des Kreisverbandes (KV) Bernau im Bezirk Frankfurt/Oder in einem Schreiben an seinen Parteivorsitzenden Manfred Gerlach. Mit diesem Brief vom 15. Februar 1989 wollte Clausnitzer seine Beunruhigung über die Entwicklungen in der DDR und dem Schweigen der LDPD dazu zum Ausdruck bringen:

> „Im April 1988 sagten Sie in Weimar: ‚Liberaldemokraten unterscheiden sich von Kommunisten, sonst gäbe es die LDPD nicht'. Mich erfüllte dieser Satz mit Befriedigung. Aber nachdem sich alles gesetzt hatte und ich die Passage Ihres Vortrages nochmals nachgelesen habe, fiel mir auf, dass das ‚nur' unterscheiden, noch keine politische Standortbestimmung ist. Ein Sammelsurium von Andersdenkenden zu sein, kann meiner Meinung nach nicht das politische Profil einer Partei bestimmen. Mit politischer Standortbestimmung meine ich nicht einen Prozess der Selbstdarstellung unserer Partei, sondern die Definition politischer Heimat für liberale Demokraten. Für Bürger unseres Landes, die ein klares Bekenntnis zum Sozialismus haben, die aber den Sozialismus nicht darin sehen, dass politische Rechte durch soziale Rechte ersetzt werden, sondern darin, dass die durch Liberale von Voltaire bis Külz erkämpften politischen Rechte der Bürger durch soziale ergänzt werden. Wir können doch nicht tatenlos zusehen, wie sich die Widersprüche in unserer Gesellschaft zwischen Staat und Kirche polarisieren, das kann doch nicht der Sinn eines Mehrparteiensystems sein."[2]

1 Reimar Clausnitzer, Kreissekretär, KV Bernau, an Manfred Gerlach, Parteivorsitzender der LDPD, vom 15.2.1989, in: Archiv des Liberalismus, Gummersbach (ADL), LDPD 13164 (Kopie).

2 Ebd. Clausnitzer bezieht sich hier auf eine Rede Manfred Gerlachs auf der Konferenz des Zentralvorstandes mit den Kreis- und Stadtbezirkssekretären der LDPD Anfang April in Weimar. Die Rede im Wortlaut in: ADL, L3-616.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der sich selbst als „immer schon kritischer Geist“[3] bezeichnende Reimar Clausnitzer gehörte einer neuen – vor allem jüngeren –, seit Anfang der 1980er Jahre massenhaft geworbenen Generation von Mitgliedern in der LDPD an. Forderte er seine Parteifreunde als Vorsitzender seiner Grundeinheit in Bernau-Eichwerder zu noch mehr kritischem Denken und zum offenen Ansprechen von Missständen auf, ging er als Kreissekretär noch einen Schritt weiter. Während einer Mitgliederversammlung am 19. September 1988, auf der er sich in seinem Heimatortsverein als Kreissekretär vorstellte, erneuerte er oben genannte Forderungen und fügte hinzu, dass sich die LDPD „von einer Fraktionspartei zu einer Oppositionspartei“ entwickeln müsse.[4] Damit stellte sich Clausnitzer nicht nur gegen die seit Gründung der DDR praktizierte Bündnispolitik der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) und ihrer seit 1974 in Artikel 1 der Verfassung der DDR festgeschriebenen „führende Rolle“,[5] sondern auch gegen seine eigenen Parteivorstände, die diese jahrelang mitgetragen hatten. Die Brisanz seines Falls besteht nicht allein in der Radikalität seiner Forderungen, sondern besonders im frühen Zeitpunkt, 1987/88. Anders als im Herbst 1989 hatte die SED damals noch alle Zügel fest in der Hand und standen die anderen Blockparteien treu an ihrer Seite. Derartige Äußerungen konnten ernste Konsequenzen nach sich ziehen und waren dementsprechend selten, vor allem unter den hauptamtlichen Kadern der Bündnispartner der SED.

An diesem exemplarischen Fall soll untersucht werden, welche Motive kritische Bürger wie Reimar Clausnitzer veranlassten, der LDPD nicht nur beizutreten, sondern dort auch eine leitende Funktion zu übernehmen. Wie gingen die übergeordneten Parteivorstände mit seinem oppositionellen Verhalten um und welche Reaktionen riefen seine konkreten Forderungen sowohl bei den eigenen Mitgliedern als auch in der SED und im Ministerium

3 Protokoll des Zeitzeugeninterviews mit Reimar Clausnitzer am 13.1.2017, S. 1. Bei diesem Protokoll handelt es sich um eine Transkription des geführten Interviews, bei dem keine Veränderungen an Sprache und Satzbau vorgenommen wurden.

4 MfS-KD Bernau, Informationsbericht des IMB „Axel Neu“ vom 29.9.1988, in: BStU (Beauftragter für die Stasi-Unterlagen), BV (Bezirksverwaltung) Frankfurt/Oder, KD (Kreisdienstelle) Bernau 223, Bl. 33 f., hier Bl. 33.

5 Art. 1, Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (06.04.1968, Fassung: 07.10.1974), in: documentArchiv.de (Hrsg.): URL: http://www.documentArchiv.de/ddr/verfddr.html, Stand: 19.12.2016.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

für Staatssicherheit (MfS) hervor und durch welche Interessen ließen diese sich bei ihrem Handeln leiten?[6]

I. Berufliche Laufbahn und Parteikarriere

Der 1947 geborene und in Chemnitz aufgewachsene Reimar Clausnitzer[7] begann seine berufliche Laufbahn in der Metallbranche, in der er zunächst den Beruf des Härters (Wärmebehandlung von Metallen) erlernte, bevor er in die Textilbranche wechselte und dort eine zweite Berufsausbildung zum Stricker abschloss. Im Anschluss daran absolvierte Clausnitzer ein Abendstudium an der Ingenieurschule für Textiltechnik in Reichenbach. Ab Mitte der 1970er Jahre arbeitete er dann als Textilingenieur am Modeinstitut der DDR in Berlin und lebte in Bernau. Dort war er eigentlich als Reisekader für das nichtsozialistische Ausland vorgesehen, jedoch verweigerte das MfS seine Zustimmung, da es Clausnitzer für unzuverlässig und seine Rückkehr in die DDR als nicht gesichert hielt. Im Zeitzeugengespräch führte der ehemalige Kreissekretär dies auf seine kritische, von freiheitlichen Werten geprägte und gegen Autoritäten gewandte Einstellung zurück,[8] der er auch immer wieder Ausdruck verliehen habe, so etwa im politischen Unterricht während seines Wehrdienstes in der Nationalen Volksarmee.[9] Woher diese Denkweise komme, könne er selber nicht genau sagen. Zum Teil durch seinen Vater, der als Kriegsgefangener in der Sowjetunion nicht gut auf das kommunistische System zu sprechen gewesen sei, zum Teil auch auf die Beeinflussung durch „Westpropaganda".[10] Besonders stieß er sich an der Auslegung der „führen-

6 Überblicksweise zur Geschichte, Struktur und zum Wirken der LDPD vgl. Jürgen Frölich: Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD). In: Gerd-Rüdiger Stephan/Andreas Herbst u.a. (Hrsg.): Die Parteien und Organisationen der DDR. Ein Handbuch. Berlin 2002, S. 311-342; sowie Gerhard Papke: Rolle, Bedeutung und Wirkungsmöglichkeiten der Blockparteien – Die LDPD. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland". Bd. II/4, Baden-Baden 1995, S. 2399–2463. Seit 2014 läuft am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung ein Forschungsprojekt des BMBF zur Geschichte der LDPD zwischen 1961 und 1989. Erste Veröffentlichungen dazu im Jahrbuch zur Liberalismusforschung: Tilman Pohlmann: „Zusammenarbeit" als Gefolgschaft. Über Herrschaftsansprüche der SED an die LDPD in den Bezirken der DDR. In: Jahrbuch zur Liberalismusforschung 28 (2016), S. 361-374; Thomas Widera: Die LDPD in der DDR als Blockpartei der SED. Ein Problemaufriss. In: Ewald Grothe/Jürgen Frölich/Wolther von Kieseritzky (Hrsg.): Liberalismusforschung nach 25 Jahren. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden 2016, S. 97-120

7 Nach den „Angaben zum Lebenslauf Reimar Clausnitzer" in: Protokoll (wie Anm. 3), S. 1-3.

8 Ebd., S. 1 und 2.

9 Ebd., S. 11.

10 Wörtliches Zitat Clausnitzer, ebd., S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den Rolle“ durch die SED. Ihm widerstrebte, „dass sich irgendwelche Leute ein Parteiabzeichen ans Revers heften, das ‚Neue Deutschland‘ auf den Schreibtisch legen und sagen: ‚Wir bestimmen hier.‘ […] Und die waren nicht die hellsten und durften, nur weil sie in der Partei waren, die Ansagen machen.“[11] Anfang der 1980er Jahre entschloss er sich, sein Arbeitsverhältnis im Modeinstitut zu beenden und das Angebot eines Künstlers anzunehmen, diesen bei der Restaurierung des Kurhauses im vogtländischen Bad Elster zu unterstützen. Etwa zur gleichen Zeit, im Jahr 1983, konnte er im Rahmen der nach dem 13. Parteitag der LDPD 1982 groß angelegten Offensive zur Mitgliedergewinnung für eine Mitarbeit in der LDPD-Wohngebietsgruppe (WGG) Bernau-Eichwerder geworben werden.[12] Er selbst beschreibt seinen Eintritt in die Partei in der Rückschau als etwas „naiv“: „ich dachte… vielleicht kannste hier liberale Positionen… ich war’n bissl naiv… Hab aber keen Liberalen gefunden in der Partei.“[13]

Nach Abschluss der Restaurierungsarbeiten in Bad Elster beendete Clausnitzer 1986 sein Pendlerdasein und versuchte seine neuerworbenen Kenntnisse im Kreis Bernau zur Anwendung zu bringen. Er bat beim Rat des Kreises um die Erteilung einer Gewerbeerlaubnis im Bereich der Denkmalpflege. Sein Antrag wurde jedoch abgelehnt. In dieser Zeit engagierte er sich verstärkt als Vorsitzender seiner LDPD-WGG in Bernau-Eichwerder. Überzeugt von der Richtigkeit der Gorbatschowschen Reformen, fühlte er sich bestärkt in seinem Ansinnen, seine Parteifreunde mittels klarer Positionierung und unverblümter Offenheit zu mehr kritischem Denken und zu mehr politischer Aktivität in der Parteiarbeit zu bewegen. So eröffnete er am 27. Mai 1987 die Jahreshauptversammlung seiner Grundeinheit mit folgenden Worten:

> „Meinen letzten Auftritt dieser Art hatte ich vor ca. 7 Jahren. Damals hatte ich das Prinzip, lieber 50 % der Zuhörer zu verärgern und 50 % zu begeistern als 100 % einzuschläfern. Vor 7 Jahren war dieses Prinzip nicht sonderlich erwünscht. […] In diesem Zeitalter [der Ära Gorbatschow, M. Th.] kann es vielleicht wieder wichtig werden, persönliche Meinungen immer und überall zu vertreten, auch wenn diese noch nicht in der Presse oder im Dietz-Verlag erschienen ist. […] Unsere Parteiarbeit darf nicht in der Banalität von Altstoffsammlungen oder in der Ausschmückung von Vorgärten verflachen. Deshalb, liebe Parteifreunde, ist es wichtig, dass wir uns nicht mit einer sogenannten liberalen Politik an ein sogenanntes allgemeines Bewusstsein wenden, welches in allgemeinen Thesen zum Ausdruck kommt. Wir müssen uns an das individuelle Gewissen des Einzelnen wenden. Parteilichkeit im liberalen Sinne hat meiner Meinung nach et-

11 Ebd., S. 9 und 10.
12 Ebd., S. 4.
13 Ebd., S. 2

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

was mit wahrheitsgetreuer und ehrlicher Widerspiegelung unserer Wirklichkeit zu tun.“[14]

Clausnitzers Worte sollten nicht in den Wind gesprochen sein. Viele seiner Parteifreunde schienen seine Hoffnungen auf einen entsprechenden Widerhall der sowjetischen Reformpolitik in der DDR zu teilen und diese als Maßstab zur Beurteilung der Politik im eigenen Lande zu nutzen. So berichtete ein Inoffizieller Mitarbeiter (IM) der Kreisdienstelle Bernau des Ministeriums für Staatssicherheit, Mitglied der WGG Bernau-Stadt, seinem Führungsoffizier am 24. Juni 1987, dass die Reaktionen auf die 4. Tagung des Zentralkomitees der SED sowohl unter Handwerkern und Gewerbetreibenden als auch unter den Mitgliedern der LDPD auf wenig Interesse stießen. „Wenn Reaktionen darauf erfolgen, sind es in der Regel Reaktionen, die die Aussagen der 4. Tagung mit den Aussagen des Generalsekretärs der KPdSU vergleichen.“ So solle der Vorsitzende dieses Ortsverbandes gegenüber dem IM geäußert haben: „Einige Auswirkungen hat die Politik Gorbatschows bereits in der DDR gehabt. Auf der unteren Ebene wird schon etwas offener diskutiert.“ Auch die LDPD-Kreissekretärin habe ausgeführt, dass die Mitglieder des KV Bernau „großes Vertrauen in die Politik Gorbatschows und ihre Auswirkungen in der DDR“ setzten. Man sei der Meinung, dass „die Probleme jetzt offen angesprochen werden können, um die Entwicklung in der DDR weiter voranzubringen“.[15]

Da die oben genannte Kreissekretärin des KV Bernau ihres Amtes müde war und nach langjähriger hauptamtlicher Tätigkeit für die LDPD (zunächst als Sekretärin im Büro des Sekretariates des Zentralvorstandes (SdZV) und nach einem Ökonomiestudium als Kreissekretärin in Bernau)[16] eine Tätigkeit außerhalb der Partei aufnehmen wollte, sprach sie den sich zur damaligen Zeit auf Arbeitsuche befindenden Reimar Clausnitzer an, ob er sich nicht vorstellen könne, ihre Funktion zu übernehmen. Im Zeitzeugeninterview erinnerte sich Clausnitzer wie folgt an diese Situation:

„Die Kreissekretärin hatte keen Bock mehr und die trug mir das an, ob ich das nicht machen würde. Ich war zu der Zeit arbeitslos und hatte och keen richtigen Plan und dachte, naja da machste n bisschen liberale Politik, warum nicht. Ist och

14 Referat zur Jahreshauptversammlung Wohngebiets-Gruppe(WGG) Bernau-Eichwerder am 27.5.1987, S. 1 und 2 (Dokument im Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

15 MfS-KD Bernau, Protokoll über mündlichen Bericht des IMB „Axel Neu“ am 24.6.1987, Btr.: Informationsbericht zur 4. Tagung des ZK der SED vom 25.6.1987, in: BStU, BV Frankfurt/Oder V 1269/85 (KD Bernau), Bl. 326.

16 Vgl. MfS-HA XX, Personenüberprüfung der Sekretärin des SdZV. H. (Name anonymisiert, M. Th.), in: BStU, ZA (Zentralarchiv), HA XX AP 3673/92, Bl. 6 und 17; Steinhöfel, LDPD-Bezirksvorsitzender Frankfurt/Oder, an Schlüßler, LDPD-Kreisvorsitzender Bernau, vom 29.11.1978, in: ADL, LDPD 32477, unpag., sowie Übersicht über die Kreisvorsitzenden und Kreissekretäre des BV Frankfurt/Oder, o.D. (1982), in: ebd. 31090, unpag.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mal nicht schlecht. […] Und hab mich dann da … im Prinzip nicht so schwer überreden lassen, den Kreissekretär zu machen.“[17]

In Folge dieses Gespräches bat die Kreissekretärin beim Bezirksvorstand um ihre Abberufung und schlug Clausnitzer als ihren Nachfolger vor. Da dieser die vom SdZV vorgeschriebenen Qualifizierungsmerkmale (mindestens Fachschulabschluss und Ausbildungslehrgang an der Zentralen Parteischule der LDPD)[18] zumindest schon im fachlichen Bereich erfüllte und kein anderer Kandidat zu Verfügung stand, entschloss man sich, dem Anliegen der Kreissekretärin stattzugeben, und lud den Ortsgruppenvorsitzenden aus Bernau-Eichwerder zu einem Gespräch im Bezirksvorstand ein. Dort habe er, so Clausnitzer, wie auch schon im Vorfeld, bzgl. seiner kritischen Ansichten mit offenen Karten gespielt.

„Ich weiß auch nicht so genau, warum die mich genommen haben. Ich hatte eigentlich auch von vornherein kritisch formuliert, und hab da auch keen Hehl draus gemacht. Es ist also nicht so, als hätten die total überrascht sein müssen, aber wahrscheinlich hat die Frau H. [Name anonymisiert, Anm. M. Th.] och nüscht mehr gemacht und die warn froh, dass se einen gefunden haben, der's machen will […] Solche Funktionen wollte ja keiner machen. Da war ja nie so die Begeisterung da. Und ich denke, weil die keinen hatten, haben die gesagt, da nehmen wir den. Den kriegen wir schon irgendwie gerade gebogen. Und ein bisschen kritisch ist auch gar nicht so schlecht.“[19]

Dass man entgegen der Praxis der vorangegangenen Jahre, ausschließlich auf Kandidaten mit - im SED-Jargon - „festem Klassenstandpunkt“ zurückzugreifen, einen solch kritischen Aspiranten für eine hauptamtliche Funktion im LDPD-Parteiapparat überhaupt in Erwägung zog, ist sowohl ein Hinweis auf die äußerst prekäre Kadersituation im Bezirksverband[20] als auch auf die zunehmend kritischere Sichtweise der Parteivorstände auf die Entwicklung in der DDR. Nicht nur der Parteivorsitzende Manfred Gerlach hegte Sympathien für den Reformkurs in der Sowjetunion[21] und begann sich hinsichtlich

17 Protokoll (wie Anm. 3), S. 5.

18 Vgl. Sekretariat des Zentralvorstandes (SdZV), Beschluss zu den Qualifizierungsmerkmalen für hauptamtliche Mitarbeiter der LDPD vom 24.3.1987, in: ADL, L3-589, Bl. 41 f.

19 Protokoll (wie Anm. 3), S. 6 f.

20 Der Beauftragte des SdZV für den Bezirk Frankfurt/Oder hatte in seinem Bericht vom November 1987 an die Abteilung Parteivorstände auf die „fehlende Stabilität der Besetzung des Kreissekretärs“ bereits eindringlich aufmerksam gemacht. Vgl. Robbe, Beauftragter des SdZV für den Bezirk Frankfurt/Oder, an SdZV, Abt. Parteivorstände, Btr.: Einschätzung der Situation im BV Frankfurt/Oder, o. D. (1987, Teildokument) in: ADL, L8-1600, Bl. 20.

21 Vgl. Manfred Gerlach: Mitverantwortlich. Als Liberaler im SED-Staatl. Berlin 1991, S. 179 und 202 ff. sowie Manfred Bogisch: Gerlachs Politik der Eigenständigkeit. Anmerkungen zur Geschichte der LDPD in den 70er- und 80er Jahren, unveröffentlichtes Manuskript (Kopie im Besitz des Autors), S. 60-63.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

des diesbezüglichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stillstandes in der DDR zunehmend kritischer zu äußern. Auch einige Bezirksvorsitzende zeigten sich auf den dezentralen Treffen Gerlachs mit ihnen im Oktober 1988 hinsichtlich der Wirksamkeit der von der SED propagierten „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik" besorgt und forderten Reformen.[22]

Zum Einstieg in die hauptamtliche Wahlfunktion des Kreissekretärs fehlte Clausnitzer nun noch die politische Qualifikation. So vereinbarte der Bezirksvorstand mit dem Kandidaten, ihn an die Zentrale Parteischule (ZPS) „Dr. Wilhelm Külz" im brandenburgischen Bantikow zu delegieren und nach erfolgreichem Abschluss als Kreissekretär in den Kreisvorstand in Bernau zu kooptieren.[23]

Der Ausbildungslehrgang an der ZPS dauerte vom Januar bis zum Mai 1988. Dort fanden sich vor allem Anwärter auf hauptamtliche Funktionen in Partei und staatlichen Organen ein, um sich in Vorlesungen und Seminaren das politische Rüstzeug für ihre vorgesehene Funktion zu erarbeiten. Die Lehrgänge behandelten neben Theorie und Praxis des sozialistischen Gesellschaftssystems und der Bündnispolitik der SED auch Themengebiete der politischen Ökonomie, zur Geschichte und zum Selbstbildnis der LDPD sowie zu deren Parteileben.[24] Auch hier hielt Clausnitzer in Referaten oder Diskussionsbeträgen mit seiner Meinung offenbar nicht hinter dem Berg.

Auch seine eigene Partei schonte er dabei nicht. In einem Referat stellte er die Leitfrage: „Ist die LDPD ein Relikt der Übergangsperiode?" Er selbst beantwortete die Frage mit „nein, aber mit Einschränkungen".[25] Die LDPD habe einen Wandlungsprozess vollzogen und aufgrund ihrer Anpassung an die gesellschaftlichen Gegebenheiten ihre Stimme verloren. Deshalb sei sie für diese Auswüchse mitverantwortlich:

> „Vieles von dieser Herangehensweise an die Gestaltung des Sozialismus hat sich als falsch erwiesen. Die LDPD hat aber diese Fehler mitgetragen. Warum? Aus Unkenntnis über gesellschaftliche Entwicklungsprozesse? Aus Ohnmacht gegenüber der führenden Partei? Unsere Partei hat sich im Laufe dieser Entwicklung auch von Grundwerten des Liberalismus verabschiedet. […] Liberalismus im Sozialismus. Wäre es nicht unsere Pflicht gewesen, diese Werte, die heute der Sozialismus neu entdecken muss, lauter zu artikulieren, damit sie bei der Gestaltung des Systems mehr Berücksichtigung finden. Ein wirklich liberaler Demokrat hat

22 MfS-HA XX, Informationen zu aktuellen politisch-ideologischen Situation in der LDPD vom 21.1.1989, in: BStU, ZA, HA XX 7694, Bl. 1-6, hier Bl. 4 f.

23 Bezirksvorstand Frankfurt/Oder, Beschlussprotokoll der Sitzung des Sekretariats des Bezirksvorstandes am 15.10.1987 vom 20.10.1987, in: ADL, LDPD 30895, unpag.

24 Vgl. SdZV, Abt Schulung/Agitation, Vorlage für die Sitzung des SdZV am 23.8.1988, Btr.: Bericht über den Ausbildungslehrgang 1988 an der Zentralen Parteischule, in: ADL, L3-636.

25 ZPS-Referat Reimar Clausnitzer „Ist die LDPD ein Relikt der Übergangsperiode?", o.D. (1988), S. 1 (Dokument im Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Individualität schon immer mehr Bedeutung beigemessen, als sozialer Gleichmacherei. Das müsste er heute nicht neu erfinden, wenn er sich immer dazu bekannt hätte. […] Wir müssen von der Position wegkommen, die Sitzenbleiber der Geschichte zu sein, die nur mit Nachhilfeunterricht seitens der Genossen das Klassenziel erreichen. "[26]

Im persönlichen Gespräch mit Clausnitzer habe die Direktorin der ZPS, Irma Kaiser, ihm zwar zum Bestehen des Lehrgangs gratuliert und seinem Einsatz als Kreissekretär zugestimmt, ihn dabei jedoch auch auf sogenannte „politisch-ideologische Unklarheiten" hingewiesen, an denen er noch arbeiten müsse. „Den können wir vielleicht noch hinkriegen, so nach dem Motto,"[27] wie der damalige Absolvent später im Zeitzeugeninterview die Aussage der Direktorin kommentierte.

II. Clausnitzers Wirken als Kreissekretär

Nachdem Reimar Clausnitzer im Juni 1988 vom Bezirksvorstand als Kreissekretär in den Kreisvorstand Bernau kooptiert wurde, konnte er nun seine Arbeit beginnen. Hauptaufgabe eines Kreissekretärs war es, die ihm unterstehenden Grundeinheiten politisch anzuleiten und als Mittler zwischen Basis und den höheren Parteiebenen zu agieren. Dazu gehörte neben dem Besuchen der einzelnen Parteieinheiten auch die Aufsicht und Kontrolle der Arbeit der dortigen Vorstände.[28] Für Clausnitzer bedeutete das, vor allem dafür zu sorgen, dass die Ortsgruppen regelmäßig Mitgliederversammlungen und Politische Bildungszirkel veranstalteten und dass diese so interessant waren, dass sie die Mitglieder auch besuchen wollten.

„Ich hab da meine Runden gedreht und versucht da Leute zu engagieren. Weil das war ja auch… ja… alles träge und schlief. Da war man ja schon froh, wenn da mal ne Parteiversammlung war. Also jetzt die Obrigen waren froh. […] Parteiversammlungen und Politische Bildungszirkel waren im Monat einmal. Ich bin dann als Kreissekretär in alle Ortsgruppen und hab da versucht, etwas aufzubau-

26 Ebd., S. 1 f. und 4.
27 Protokoll (wie Anm. 3), S. 5.
28 SdZV, Sekretariat B, Vorlage für die Sitzung des Politischen Ausschusses des Zentralvorstandes der LDPD am 13.9.1977, Btr.: Überarbeitete Arbeitsanleitung für die Kreisvorstände, Kreis- und Stadtbezirkssekretäre vom 5.9.1977, in: Bundesarchiv-Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR (BArch-SAPMO), DY/30 vorl. SED 27060, unpag., sowie SdZV, Sekretariat B, Beschluss des SdZV, Btr.: Funktionsplan für die Bezirksvorsitzenden, ihre Stellvertreter, die Vorsitzenden der Großstadtkreisverbände sowie für die Kreis- und Stadtbezirkssekretäre vom 23.1.1979: in: ADL, L3-391, Bl. 44-46, hier Bl. 45 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

en […] und, ja… die Dinge interessanter zu machen, damit auch mehr Leute kommen.“[29]

Gerade die Organisation interessanter Parteiveranstaltungen beschreibt der ehemalige Kreissekretär als äußerst mühsam. Oft habe er die Parteifreunde persönlich besucht, um sie für die Teilnahme an der ein oder anderen Veranstaltung oder gar für die Übernahme eines Redebeitrags zu gewinnen.

„In der LDPD gab's keine Parteiaufträge. Es war viel Nötigung, aber es gab keinen Auftrag, keine Pflicht. Also freiwillig warn ja nicht so viele, die sich engagiert hätten. Also wurde schon ein bisschen genötigt. ‚Mach doch du mal‘ und ‚Kannst du nicht mal‘. So nach dem Motto. Aber wenn die nein gesagt haben, war nein. Dann konnte man die nicht zwingen oder so…Ist auch gut so.“[30]

Viele Mitglieder hätten das gewusst und die LDPD vor allem als Schutzraum vor dem Zugriff der SED begriffen. So konnten sie auf die oft gestellte Frage nach gesellschaftlicher Aktivität ihr Mitgliedsbuch der LDPD vorweisen und den Genossen der SED klarmachen, dass sie als Eintrittskandidat nicht zur Verfügung stünden. „Die wollten nicht in die SED gehen. Und die haben gesagt: ‚Na gut, da gehen wir in die LDPD. Da haben wir wenigstens unsere Ruhe vor denen.‘“[31] Um eben auch diese indifferenten Mitglieder für die Parteiarbeit zu gewinnen, versuchte Clausnitzer, die Mitgliederversammlungen und Politischen Bildungszirkel, an denen er teilnahm, neu zu gestalten. Dabei suchte er die Unterstützung von Parteifreunden, die sich auch einmal trauten, ihre eigenen, zum Teil nonkonformen Standpunkte offen zu vertreten.

„Da gab’s den K. [Name anonymisiert, Anm. des Autors] in Biesenthal zum Beispiel. Das war och so bissl ein kritischer Geist, den hab ich dann auch so ein bisschen engagiert. Und naja. Von alleine haben die ja nix gemacht. Man musste ja schon sagen: ‚Sag mal, kannst du nicht…? Du bist ja auch ein kritischer Geist.‘ Ja da fühlten die sich dann auch ein bissl gebauchmietzelt. Und dann haben die gesagt: ‚Ja, mach ich das schon.‘ Wenn man Glück hatte.“[32]

Nach Clausnitzers Vorstellung sollte auf den Parteiveranstaltungen anstatt gleichlautender Referate zu den aktuellen Verlautbarungen des SED-Zentralkomitees oder des Politbüros bzw. zu geplanten Aktivitäten der LDPD-Ortsgruppe im Rahmen der Nationalen Front, wie etwa die Verschönerung der Wohnumgebung usw., viel mehr politisch diskutiert werden. Die Parteifreunde sollten die neuesten Beschlüsse der SED nicht nur zur Kenntnis nehmen

29 Protokoll (wie Anm. 3), S. 6.
30 Ebd., S. 9.
31 Ebd., S. 4.
32 Ebd., S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

und umsetzen, sondern kritisch bewerten und eigene – auch alternative – Ansätze entwickeln und diese gegebenenfalls gegen die Interessen der SED durchsetzen.

Genau in diesem Zusammenhang sind die Äußerungen Clausnitzers bzgl. der „LDPD als Oppositionspartei" auf der Mitgliederversammlung seiner eigenen Wohngebietsgruppe Bernau-Eichwerda am 19. September 1988 zu sehen. Er forderte dort, mittels einer „DDR-Perestroika", die er – entgegen den Äußerungen Erich Honeckers – für dringend geboten hielt, „oppositionell gegen die Politik der SED vorzugehen". Dem Bericht des IM „Axel Neu" an die Kreisdienststelle des MfS über diese Mitgliederversammlung zufolge, ergänzte Clausnitzer diese Forderungen folgendermaßen:

> „Er forderte dazu auf, dass in jeder Versammlung die konkreten Fragen zu Missständen […] angesprochen und protokoliert werden und dieses Protokoll an den Bezirksvorstand mit der Maßgabe einer eindeutigen Antwort geht. Ähnlich soll auch in Vorbereitung der Kommunalwahlen vorgegangen werden. In den Aussprachen soll keine ‚Rücksicht mehr auf SED-Interessen' genommen werden."[33]

III. Reaktionen an der Parteibasis

Welche Reaktion rief nun dieses forsche Auftreten des Kreissekretärs Clausnitzer mit konkreten oppositionellen Forderungen bei den Mitgliedern der LDPD im Kreis Bernau hervor? Diese fielen sehr verschieden aus. Zwar animierten die neuen, kritischeren Parteiveranstaltungen einen gewissen Stamm an Mitgliedern, diese zu besuchen, aber insgesamt gesehen verharrte die Beteiligung an den Mitgliederversammlungen und Politischen Bildungszirkeln, gemäß Clausnitzers Äußerungen im Zeitzeugeninterview, auf einem niedrigen Niveau.[34] Da sich, wie oben geschildert, die Akquise interessanter Redebeiträge sowie die von Teilnehmern äußerst schwierig gestaltete, ging Kreissekretär aus organisationsökonomischen Gründen dazu über, vor allem im Stadtgebiet von Bernau die Parteiveranstaltungen der einzelnen Wohngebietsgruppen zusammenzulegen.

Die Stimmung an der Basis schwankte in dieser Zeit zwischen Unzufriedenheit und Resignation. Die Mitglieder ärgerten sich vor allem über Versorgungsprobleme, etwa bei Gütern des täglichen Bedarfs. Zwar hatte es derartige „Mängeldiskussionen" schon immer gegeben, jedoch hatten diese mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der DDR seit Ende der 70er Jahre eklatant zugenommen. Vor allem aber die unrealistische Darstellung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation durch die offiziellen

33 MfS-KD Bernau: Informationsbericht des IMB „Axel Neu" vom 29.9.1988, in: BStU, BV Frankfurt/Oder, KD Bernau 223, Bl. 33f, hier Bl. 33.

34 Protokoll (wie Anm. 3), S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Medien der DDR nährte die Zweifel an der Staats- und Parteiführung. Diese deckte sich nämlich in keiner Weise mit der alltäglichen Lebensrealität der LDPD-Mitglieder. Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Michail Gorbatschow in der UdSSR keimte auch an der LDPD-Basis die Hoffnung auf Reformen in der DDR. Als diese jedoch bei den Genossen im Politbüro auf Ablehnung stießen, verstärkte dies die bei vielen Parteifreunden immer schon vorhandenen Zweifel an der Richtigkeit der „führenden Rolle" der SED.[35]

In dieser Situation waren zwei wesentliche Reaktionen an der Parteibasis festzustellen. Ein Teil der Mitglieder trat offen für eine Adaption von „Glasnost" und „Perestroika" in der DDR ein und forderte mehr „Eigenständigkeit" bei den Parteivorständen ein. Der andere, größere Teil der Parteifreunde, resignierte ob der ausbleibenden Veränderungen und zog sich noch weiter ins Private zurück, was sich in einer immer weiter um sich greifenden Inaktivität bemerkbar machte. Das blieb auch den übergeordneten Parteivorständen nicht verborgen. [36]

In dieser Situation versuchte nun der neue Kreissekretär die Unzufriedenen auf seine Seite zu ziehen und die Resignierten aus ihrer Lethargie zu holen, damit alle gemeinsam sich aktiv für spürbare Veränderungen in ihrer Partei und in ihrem Kreis einsetzten. Dies gelang ihm aber nur in sehr geringem Umfang. „Ich hätte die schon ganz gerne ein bisschen politisch motiviert. Aber das war eben sehr schwer." Zwar kam es ab und an einmal vor, dass ihm Parteifreunde in einem unbeobachteten Moment auf die „Schulter klopften" und Sympathie für seine offene Kritik bekundeten.[37] Auch fühlten sich einige Mitglieder angeregt, es ihrem Kreissekretär gleich zu tun und etwa mehr Pluralismus und Eigenständigkeit ihrer Partei zu fordern oder Kritik an der „führenden Rolle" der SED zu üben. Dies geschah jedoch nur im geschützten Raum der Mitgliederversammlungen, und auch nur, wenn keine Vertreter der SED oder des Bezirksvorstandes der LDPD zugegen waren.[38] Dies bestätigte ein inoffizieller Mitarbeiter des MfS in seinem Bericht über die jährliche Jahreshauptversammlung seiner WGG Bernau-Stadt: „Insge-

35 MfS-BV Frankfurt/Oder, Abt. XX, Einschätzung über aktuelle Aspekte der politisch-operativen Lage in den Befreundeten Parteien unter Beachtung von gezielten gegnerischen Aktivitäten zur Herausbildung und Formierung eines „kritischen Potentials" an der Basis der Parteien gegen die Bündnispolitik der SED und von Wirkungserscheinungen der politisch-ideologischen Diversion vom 30.3.1989, in: BStU, BV Frankfurt/Oder, Abt XII 257, Bl. 4-12, hier Bl. 7.

36 Robbe, Beauftragter des SdZV für den BV Frankfurt/Oder, an SdZV, Abt. Parteivorstände, Btr. Einschätzung der Situation im BV Frankfurt/Oder, o. D. (1987, Teildokument), in: ADL, L8-1600, Bl. 20; sowie SdZV, Abt. Parteivorstände, Aktenvermerk zu einem Gespräch mit dem Bezirksvorsitzenden Frankfurt/Oder am 13.8.1987 vom 18.8.1987, in: ebd., Bl. 17 f.

37 Protokoll (wie Anm. 3), S. 14.

38 MfS-BV Frankfurt/Oder, Abt. XX, Einschätzung (wie Anm. 35), Bl. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

samt fand die Veranstaltung bei den LDPD-Mitgliedern keinen Anklang, da durch die Anwesenheit der Genn. Bauer [SED, M. Th.] und des Parteifreundes Steinhöfel [Bezirksvorsitzender der LDPD, M. Th.] eine rege und offene Diskussion unterbunden wurde."[39]

Clausnitzer stieß aber neben Resignation auch auf Ablehnung: „Ich hab dann gemerkt, da ist ein Großteil der sagte: Ey, was will denn der hier von uns? Will der uns hier Unannehmlichkeiten machen? […] Da gab's richtig Ablehnung. […] Aber der Großteil war gleichgültig und ein Teil ist mir mit Widerwillen begegnet. Die wollten ihre Ruhe haben. Die wollten nicht, dass da einer kommt und Welle macht."[40]

Viele Mitglieder hätten auch schlichtweg Befürchtungen gehabt, ihre Meinung frei zu äußern: „In der DDR war ja auch eine gewisse Angst, dass einem was passieren könnte. Das muss man schon mal so sagen. […] Und deshalb haben die auch die Schnauze gehalten. Und da haben sich wenige Leute engagiert. Das muss man alles mit bedenken. Also nich so, dass die alle bloß faul und träge waren und keine Lust hatten oder so."

Als Clausnitzer merkte, dass er mit seinen oppositionellen Forderungen, die Parteifreunde nicht zu umfangreicherer politischer Aktivität bewegen konnte, sondern – im Gegenteil – eher spaltete, entschloss er sich, zwar kritisch zu bleiben, aber sein Auftreten dieser Situation anzupassen. „Aber ich hab das gemerkt, dass ich gespalten hab. […] Ich hab dann auch nachgelassen, in den unteren Ebenen so aufzutreten."[41]

IV. Reaktionen in den übergeordneten Parteivorständen

Auch im Bezirksvorstand sah man den neuen Bernauer Kreissekretär kritisch. Man war zwar zunächst einmal froh, überhaupt einen qualifizierten Kandidaten gefunden zu haben, der sich bereit erklärte, die nicht unbedingt beliebte Funktion des Kreissekretärs zu übernehmen. Clausnitzer war durchaus aktiv und wollte etwas für die Partei bewegen. Die Ergebnisse im Parteienwettbewerb und bei der Mitgliederwerbung stimmten,[42] und die Arbeitsfähigkeit des Kreisverbandes war erst einmal gewährleistet. Auch seine Be-

39 MfS-KD Bernau, Bericht des IMB „Axel Neu" über die Jahreshauptversammlung der WWG Bernau-Stadt der LDPD am 20.2.1989 vom 27.2.1989, in: BStU-BV Frankfurt/Oder, KD Bernau 223, Bl. 43 f.

40 Protokoll (wie Anm. 3), S. 14.

41 Ebd.

42 Vgl. Sekretariat des Bezirksvorstandes, Vorlage für die Sitzung des Sekretariats des Bezirksvorstandes am 12.9.1988, Btr.: Übersicht über den Stand des Parteienwettbewerbs vom 10.9.1988, in: ADL, LDPD 31102, unpag.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

richte an den Bezirksvorstand waren nicht geschönt und spiegelten die wirkliche Situation in den Grundeinheiten der Partei wieder.

> „Ich habe diese Auffassung von Kreissekretär nicht gehabt. Ich kenn solche von der Parteischule. Die haben das so gemeldet, um sich in ein gutes Licht zu stellen. Das war mir nicht wichtig, mich in ein gutes Licht zu stellen. Also zumindest nicht so. Ich wollte mich für liberale Dinge engagieren. Für irgendwas, dass sich was dreht oder so, aber nicht mich da darstellen und zu sagen, ich hab meine Truppen voll und hab die gar nicht. Das wäre mir nicht im Traum eingefallen."[43]

Also abgesehen von einigen seiner „politisch-ideologischen Unklarheiten" war man mit Clausnitzers Parteiarbeit in den Grundeinheiten im Großen und Ganzen zufrieden. So lange er seine oppositionellen Tendenzen außerhalb der Öffentlichkeit auslebte, ging man disziplinarisch nicht gegen ihn vor, sondern versuchte ihn mittels persönlicher Gespräche zu bremsen. „Das was ich da auf den Mitgliederversammlungen gesagt habe, ist vom Bezirksvorstand auch gar nicht so schlimm bewertet worden. Da haben die mal so gemacht… [macht drohende Bewegung mit dem Zeigefinger]. ‚Mach nie gar so', oder irgendwie so."

Mit seinem Brief an die 1. Sekretärin der SED-Kreisleitung (SED-KL) vom 18. Oktober 1988, in dem er seine Teilnahme an der jährlichen Feier zum Tag der Kampfgruppen absagte, hatte er jedoch den geschützten Raum der LDPD-internen Parteiveranstaltungen verlassen. Er begründete seine Absage wie folgt:

> „Ich bin persönlich der Auffassung, dass zwar das militärische Gleichgewicht zwischen den beiden Machtblöcken in Europa friedenssichernde Funktion hat, aber in der gegenwärtigen Phase der Entspannung Demonstrationen militärischer Stärke weder außenpolitisch noch innenpolitisch positive Wirkung erzielen. Bei dem von allen friedliebenden Kräften angestrebten Wettbewerb zwischen den beiden Systemen wird das Schwergewicht unserer Arbeit mehr auf das Erreichen ökonomischer Stärke und politischer Stabilität gerichtet sein müssen. Einladungen zu Veranstaltungen, die diesem Zweck dienen, werde ich gern annehmen."[44]

Dieses Schreiben stellte einen offenen Affront gegen die Politik der SED dar und zog eine umgehende Beschwerde der SED-KL beim LDPD-Bezirksvorsitzenden Günter Steinhöfel nach sich, der sich in aller Form für seinen Kreissekretär entschuldigte. Der Bezirksvorstand sah sich nun quasi gezwungen, disziplinarisch gegen Clausnitzer vorzugehen, und lud ihn und seinen Kreisvorsitzenden am 7. November 1988 zu einem Gespräch in den Bezirksvorstand nach Frankfurt/Oder vor. Nachdem man den Kreissekretär an-

43 Protokoll (wie Anm. 3), S. 6.

44 Clausnitzer, Kreissekretär, LDPD-KV Bernau, an Jaros, 1. Sekretärin der SED-KL Bernau vom 18.10.1988 (Dokument im Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gehört hatte, legte der stellvertretende Bezirksvorsitzende Klaus Beier fest, dass gegen Clausnitzer wegen „parteischädigendem Verhalten“ ein Parteiverfahren eröffnet und er „von seinem Auftreten in der Öffentlichkeit entbunden“ werde.[45] In seinem Schreiben vom 28. Dezember 1988 teilte ihm der Bezirksvorsitzende Steinhöfel mit, dass die Überprüfungskommission das Parteiverfahren zum Abschluss gebracht und einen Verweis wegen „parteischädigenden Verhaltens“ ausgesprochen habe.[46] Neben dem Verweis und dem Auftrittsverbot in der Öffentlichkeit ergaben sich für den Clausnitzer jedoch keine weiteren Konsequenzen.

Wenige Jahre zuvor hätte ein solches Verhalten unweigerlich zur Ablösung des Kreissekretärs durch den Bezirksvorstand geführt. Jedoch hatte man zum einen schlichtweg niemanden in der Kaderreserve, der Clausnitzers Funktion hätte übernehmen können – der stellvertretende Kreisvorsitzende war aufgrund persönlicher und gesundheitlicher Umstände nicht in der Verfassung. Zum anderen ist anzunehmen, dass der Bezirksvorstand dem Unmut bzw. der Lethargie an der Parteibasis durch Ablösung des streitbaren Kreissekretärs nicht noch weiter Vorschub leisten wollte.

Da der Kreissekretär weder nennenswerte Unterstützung von der Parteibasis noch von seinem Bezirksverband erfuhr, wandte er sich im Februar 1989 mit dem in der Einleitung erwähnten Brief an seinen Parteivorsitzenden Manfred Gerlach, den er auch seinem Bezirksvorsitzenden zur Kenntnisnahme zusandte. Clausnitzer drückte darin seine Beunruhigung darüber aus, dass sich die von Gerlach angesprochenen „Andersdenkenden“ unter dem Dach der Kirche oder in dem von der SED im Januar 1989 selbst gegründeten Verband der Freidenker versammelten und die LDPD zunehmend ins Hintertreffen geriete. Damit das nicht geschehe und die LDPD nicht „endgültig zu einer Partei der Handwerker“ verkümmere, schlug er vor:

> „Dass wir uns aufgrund von widrigen Umständen im politischen System des Sozialismus von Grundwerten unserer Partei verabschieden mussten, schließt doch nicht aus, wieder zu ihnen zurückzufinden […] Das Parteiprogramm der LDP von Külz war zwar nicht so umfangreich wie unser heutiges, aber es war eine klare politische Standortbestimmung für liberale Demokraten. Ich meine, wir könnten den Zulauf zur Kirche bremsen, wenn wir wieder zu unseren liberalen

45 Beier, Stellvertretender Bezirksvorsitzender, LDPD-BV Frankfurt/Oder, Kurzprotokoll über das Gespräch mit Pfrd. Clausnitzer im Sekretariat des Bezirksvorstandes am 7.11.1988 vom 15.11.1988 (Dokument im Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

46 Steinhöfel, Bezirksvorsitzender, LDPD-BV Frankfurt/Oder, an Clausnitzer, Kreissekretär, LDPD-KV Bernau, Btr.: Abschluss des Parteiverfahrens vom 28.12.1988 (Dokument im Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Grundwerten finden und diese deutlich artikuliert in die Gesellschaft einbringen.“[47]

Auf sein Schreiben erhielt Clausnitzer keine schriftliche Antwort, sondern einen Anruf mit einer Einladung zu einem Gespräch in das SdZV nach Berlin. Dort habe ihm ein hoher Funktionär, an dessen Namen er sich aber nicht mehr erinnere,[48] klargemacht, dass er für die Arbeit an der Basis zuständig sei und die politischen Richtungsentscheidungen der Parteiführung überlassen solle.

Erst am 10. Januar 1990, nachdem die Mauer gefallen war und die alte Staats- und Parteiführung um Erich Honecker und Egon Krenz die Bühne verlassen hatte, trauten sich Clausnitzers Kollegen Kreissekretäre aus dem Bezirk Frankfurt/Oder, Partei für ihn zu ergreifen und seine Rehabilitierung zu fordern.[49] Dieser Forderung kam der Bezirksvorstand auf seiner Sitzung am 8. Januar 1990 zuvor und beschloss, sich öffentlich und persönlich bei Reimar Clausnitzer zu entschuldigen.[50] In seinem Schreiben betonte der amtierende Bezirksvorsitzende, Peter Kaul, dass der damalige Verweis „aus heutiger Sicht zu Unrecht ausgesprochen worden“ sei und das Sekretariat des Bezirksvorstandes „der Überzeugung ist, dass Ihr damaliges Auftreten, schon der gegenwärtigen Entwicklung unserer Partei vorausschauend, nicht hinderlich, sondern fördernd war und ist.“[51]

V. Reaktionen in der SED und im Ministerium für Staatssicherheit

Die Kreissekretäre der sogenannten befreundeten Parteien waren nicht nur Teil ihrer parteieigenen Kadernomenklatur, sondern als Funktionäre der gesellschaftlichen Organisationen und Massenorganisationen auch in der Ka-

47 Reimar Clausnitzer, Kreissekretär, LDPD-KV Bernau, an Manfred Gerlach, Parteivorsitzender der LDPD, vom 15.2.1989, in: ADL, LDPD 13164 (Kopie). Das LDP-Parteiprogramm wurde jedoch erst im Februar 1949, also einige Zeit nach dem Tod von Wilhelm Külz am 10. April 1948, verabschiedet.

48 Der Autor vermutet, dass es sich hierbei um den Sekretär für Parteivorstände beim SdZV, Klaus-Peter Weichenhain, handeln könnte.

49 Kaehlert, Kreissekretär, LDPD-KV Eisenhüttenstadt, im Namen der Kreissekretäre des BV Frankfurt/Oder, an Ammer, Stellvertretender Bezirksvorsitzender, BV Frankfurt/Oder, vom 10.1.1990. (Dokument in Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

50 LDPD-Bezirksvorstand Frankfurt/Oder, Beschlussprotokoll der Sitzung des Bezirksvorstandes am 8.1.1990 vom 10.1.1990 (Dokument in Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

51 Peter Kaul, amtierender Bezirksvorsitzender BV Frankfurt/Oder, an Reimar Clausnitzer vom 17.1.1990 (Dokument in Privatbesitz Reimar Clausnitzer, Kopie beim Autor).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dernomenklatur der SED-Kreisleitungen erfasst.[52] Diese konnte sich somit einen erheblichen Einfluss auf die Kaderpolitik der anderen Blockparteien sichern. Zwar hatten die zuständigen Genossen kein Vorschlagsrecht, jedoch bedurfte die Einsetzung eines Kreissekretärs ihrer Zustimmung, was ihnen die Möglichkeit gab, unliebsame Kandidaten, meist mit Verweis auf fehlende politische oder fachliche Qualifikation, abzulehnen.[53] Etwaige Einwände der SED-KL zur Besetzung Reimar Clausnitzers sind in den Akten nicht belegbar. Es ist indessen anzunehmen, dass die Genossen aufgrund der routinemäßigen Sicherheitsüberprüfung von Kandidaten für hauptamtliche Funktionen seitens des MfS zumindest teilweise über Clausnitzers kritische Ansichten Bescheid wussten.[54] Jedoch hatte die SED auch ein großes Interesse daran, dass die Anleitung und Kontrolle der Grundeinheiten und somit auch der Ideologietransfer sowie der Informationsfluss über die politische Lage an deren Basis aufrechterhalten werden konnte. Da aber kein anderer Kandidat zur Verfügung stand und Clausnitzers sogenannte „politisch-ideologische Unklarheiten" in den Augen des Bezirksvorstandes der LDPD als überwindbar galten, ist anzunehmen, dass die 1. Sekretärin der SED-KL nolens volens zustimmte.

Auch das MfS dürfte der Berufung des kritischen Kreissekretärs mit Gelassenheit begegnet sein, verfügte man doch über inoffizielle Quellen im Umfeld Clausnitzers, mittels derer man ihn im Auge behalten konnte. Aufgrund der langjährigen inoffiziellen Zusammenarbeit mit dem LDPD-Bezirksvorsitzenden Günter Steinhöfel, alias IM „Emil",[55] hatte die Staatsicherheit ein weiteres As im Ärmel. Dieser sogenannte „IM in Schlüsselposition"[56] war in letzter Instanz für alle kaderpolitischen Entscheidungen im Bezirksverband der LDPD zuständig. Über ihn konnte das MfS im Notfall indi-

52 Vgl. Mathias Wagner: Das Kadernomenklatursystem der SED und andere Parteien und gesellschaftliche Organisationen. In: Gerd-Rüdiger Stephan/Andreas Herbst u.a. (Hrsg.): Die Parteien und Organisationen der DDR. Ein Handbuch. Berlin 2002, S. 185-198, hier S. 185.; ders.: Ab Morgen bist du Direktor. Das System der Nomenklaturkader in der DDR. Berlin 1998, S. 54 und 84 f.

53 Vgl. Siegfried Suckut: Die DDR-Blockparteien im Lichte neuer Quellen, in: Jürgen Weber (Hrsg.): Der SED-Staat. Neues über eine vergangene Diktatur. München 1994, S. 99-197, hier S. 110.

54 Vgl. dazu Richtlinie 1/82 zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen vom 17.11.1982. in: Roger Engelmann/Frank Joestel (Hrsg.): Grundsatzdokumente des MfS (MfS-Handbuch), Berlin 2004, S. 397-421.

55 Günter Steinhöfel wurde direkt nach Übernahme des hauptamtlichen Vorsitzes des LDPD-Bezirksverbandes Frankfurt/Oder im Jahr 1959 vom MfS für eine inoffizielle Zusammenarbeit geworben und berichtete über den gesamten Zeitraum bis zu seiner schweren Krankheit im Herbst 1989 über die Vorgänge in seiner Partei. Vgl. BStU-BV Frankfurt/Oder, TA 96/79; sowie BStU-BV Frankfurt/Oder, TA 161/89.

56 MfS-BV Frankfurt/Oder, Abt. XX/6, Vorschlag über die weitere Zusammenarbeit mit der Schlüsselposition „Emil", Reg.Nr. 1111/60 vom 14.10.1965, in: BStU-BV Frankfurt/Oder, TA 96/79, Bd. II,1, Bl. 248.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rekt eine Abberufung des unliebsamen Kreissekretärs, etwa aufgrund vorgeschobener Verstöße oder Versäumnisse, erwirken.

Als dann im September der IM „Axel Neu“ seinem Führungsoffizier von Clausnitzers Aufruf zum oppositionellen Wandel der LDPD auf der Mitgliederversammlung der WGG Bernau-Eichwerder berichtete, veranlasste das die Mitarbeiter der MfS-Kreisdienststelle Bernau zur Anlage des operativen Ausgangsmaterials „Sekretär“.[57] Dieser Vorgang stellt eine Art Vorermittlung dar, in dem Material und Informationen über mögliche politisch unerwünschte Vorkommnisse oder Äußerungen gesammelt wurden, um zu entscheiden, ob ein registrierungspflichtiger Vorgang, also eine operative Personenkontrolle (OPK) oder gar ein operativer Vorgang, angelegt werden sollte. Dabei bediente man sich der Berichte und Meldungen von IMs oder auch der Informationen aus anderen Behörden.[58] Da Clausnitzer seine kritische Gedanken aber ausschließlich hinter den verschlossenen Türen der Mitgliederversammlungen Ausdruck verlieh und man den Kreisverband insgesamt als inaktiv und ungefährlich einstufte, so dass Clausnitzer seine Mitglieder nicht erreiche,[59] beobachtete man dessen Aktivitäten nur und leitete keine weiteren Maßnahmen ein.

Anders verhielt es sich etwa bei den Vorsitzenden der CDU- bzw. LDPD-Ortsgruppen in Neuenhagen im Kreis Strausberg. Diese hatten etwa zeitgleich Schreiben an ihre Parteivorsitzenden in Berlin gerichtet, in denen sie fast identische reformpolitische Forderungen hinsichtlich Medien und Demokratie stellten.[60] Im Gegensatz zum Fall Clausnitzer leitete das MfS in beiden Fällen eine OPK ein, da man hier ein abgestimmtes Verhalten der beiden Ortsgruppenvorsitzenden im Sinne einer verbotenen Fraktionsbildung vermutete.[61] Auch nach Clausnitzers oben erwähntem Brief an die 1. Sekretärin der SED-KL, in dem er die Teilnahme am „Tag der Kampfgruppen“ verweigerte, forderten die Genossen nicht dessen Ablösung, sondern gaben sich mit der Parteistrafe und einem öffentlichen Auftrittsverbot für den Kreissekretär zufrieden. Es steht zu vermuten, dass zum einen durch eine Ablösung Clausnitzers die inoffiziellen Quellen des MfS enttarnt geworden wären. Zum anderen ist nicht ausgeschlossen, dass man die kritischen Stimmen innerhalb der Blockparteien, sofern ihr Widerhall an der Basis begrenzt blieb und sie nicht versuchten, sich öffentliches Gehör zu verschaffen, gewähren ließ, weil man ihnen eine gewisse Ventilfunktion zuschrieb. So er-

57 MfS-KD Bernau, Informationsbericht des IMB „Axel Neu“ vom 29.9.1988, in: BStU, BV Frankfurt/Oder, KD Bernau 223, Bl. 33 f.
58 Abt. Bildung und Forschung der BStU (Hrsg.): Das MfS-Lexikon, Begriffe, Personen und Strukturen der Staatssicherheit der DDR, 3. Aufl., Berlin 2016, S. 256.
59 MfS-BV Frankfurt/Oder, Abt. XX, Einschätzung (wie Anm. 36), Bl. 5 und 7.
60 Ebd., Bl. 8
61 Ebd., Bl. 5.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hielten die Mitglieder auf den Mitgliederversammlungen zwar die Möglichkeit, ihrem Ärger Luft zu machen und Reformen zu fordern, taten dies aber im Rahmen einer auf die eigenen Parteifreunde beschränkten Öffentlichkeit innerhalb der kontrollierbaren und in den oberen Leitungsebenen äußerst loyalen Blockparteien und nicht etwa im Kreise der weitaus unberechenbareren Bürgerrechtler. Zudem berichteten die inoffiziellen Quellen des MfS, dass der Kreissekretär zwar weiter kritisch sei, aber zurückhaltender agiere und mehr von größerer Eigenständigkeit der LDPD anstatt von Opposition spräche.[62]

VI. Fazit

Obwohl die Kritik an der Politik der SED innerhalb der LDPD mit der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage seit Ende der 1970er Jahre und vor allem durch die vielen neuen, zum Teil jüngeren, Mitglieder sukzessive zunahm, stellten Personen wie Reimar Clausnitzer zumindest unter den hauptamtlichen Funktionären auch gegen Ende der 1980er Jahre eine Ausnahme dar. Neben seiner offenen Ablehnung der „führenden Rolle" und der Forderung nach kritischem und oppositionellem Denken hebt ihn besonders sein Eintreten für in der LDPD längst vergessene liberale und freiheitliche Werte von den meisten seiner Parteifreunde ab.

Zwar teilten viele von ihnen sowohl seine Zweifel an der „Unfehlbarkeit" der SED als auch die Hoffnung auf Umsetzung der Gorbatschowschen Reformen, jedoch ging einem großen Teil der LDPD-Mitglieder seine 1988 aufgestellte Forderung, der SED mit offenem Visier entgegenzutreten, eindeutig zu weit.

Somit fiel es dem Kreissekretär äußerst schwer, seine Parteifreunde zu wirklicher politischer Arbeit zu motivieren. Die Stimmung an der Basis war zwar von Unzufriedenheit bzgl. der herrschenden gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt, aber auch von Resignation und Gleichgültigkeit. Nur ein kleiner Teil der Mitglieder übte offene Kritik und das meist nur im geschützten Raum der Mitgliederversammlungen. Die meisten, so scheint es, hatten jedoch die Hoffnung auf Veränderung aufgegeben, sich weitgehend ins Private zurückgezogen und keinerlei Interesse, ihren erreichten Lebensstandard in einer Konfrontation mit der SED aufs Spiel zu setzen. Für die große Mehrheit von ihnen sollte das auch bis zum Herbst 1989 so bleiben. Somit ist die

62 MfS-KD Bernau, Bericht des IMB „Axel Neu" über die Mitgliederversammlung der WGG Bernau-Stadt am 2.2.1989 vom 8.2.1989, in: BStU-BV Frankfurt/Oder, KD Bernau 223, Bl. 37 f.; sowie MfS-KD-Bernau, Bericht des IMB „Axel Neu" über ein Gespräch mit Reimar Clausnitzer vom 5.4.1989, in: ebd., Bl. 46 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wirkung, die Clausnitzer mit seinem Auftreten vor der Parteibasis hervorrief, als gering einzuschätzen. Dass nur sehr wenige seiner Parteifreunde etwas mit wirklichem Liberalismus anfangen konnten und dass er die Basis mehr spaltete als sie zu größerer politischer Aktivität zu motivieren, registrierte auch der Kreissekretär. Er beschloss zwar kritisch zu bleiben, aber seine oppositionelle Rhetorik auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

Dazu dürfte auch die fehlende Unterstützung der übergeordneten Parteivorstände beigetragen haben. Diese waren zwar froh, dass er sich redlich bemühte, das eingeschlafene Parteileben in seinem Kreisverband wieder zu beleben, versuchten aber auch, ihn in seinem politischen Eifer zu bremsen. Vor allem hatte man Angst, seine oppositionellen Forderungen könnten aus den Mitgliederversammlungen an die Öffentlichkeit dringen und einen Konflikt mit der SED heraufbeschwören. Eine Eskalation dieser Situation hätte ja nicht nur Konsequenzen für den Kreissekretär bedeutet, sondern eventuell auch für die Stellung und liebgewordene Privilegien der Funktionäre in den übergeordneten Parteivorständen. Deshalb sah man sich nach Clausnitzers Affront gegen die SED-KL quasi gezwungen, mit dem Parteiverfahren gegen Clausnitzer nach innen ein Exempel zu statuieren und mit dem öffentlichen Auftrittsverbot die SED zu beschwichtigen, um so dessen Ablösung und die damit verbundene Vakanz auf dem Stuhl des Kreissekretärs für unbestimmte Dauer zu verhindern.

Zwar war man in der SED-KL wegen der „unerhörten" Forderungen empört, wusste aber auch aufgrund der Informationen des MfS um den geringen Widerhall und die Ventilfunktion von Clausnitzers Auftritten an der Parteibasis. Da man auch über die Personalschwierigkeiten der LDPD im Bilde und am weiteren Funktionieren des Parteiapparats der Liberaldemokraten interessiert war, gab man sich mit der Parteistrafe und einem öffentlichen Auftrittsverbot für Clausnitzer zufrieden. Zudem konnte man im Ernstfall ja auch mittels der engen inoffiziellen Zusammenarbeit des MfS mit dem LDPD-Bezirksvorsitzenden indirekt auf die Abberufung des Kreissekretärs hinwirken. Angesichts der Tatsache, dass sich dieser an das öffentliche Auftrittsverbot hielt und bei seinen Wortmeldungen vor den Parteifreunden zwar weiter kritisch blieb, aber dabei auf den oppositionellen Duktus verzichtete, bestand dazu jedoch kein Anlass.

Mit dem Parteiverfahren ließen auch die Ermittlungstätigkeiten der Kreisdienststelle des MfS bzgl. des operativen Materials „Sekretär" spürbar nach und kamen Ende Mai 1989 praktisch zum Erliegen. Das MfS konzentrierte seine Aktivitäten seit den Kommunalwahlen am 7. Mai 1989 und im Zuge der friedlichen Proteste auf den Tiananmen-Platz in Peking hauptsächlich auf die sich immer stärker vernetzende Bürgerrechtsbewegung in der DDR. Diese agierte im Vergleich zu den „Befreundeten Parteien" in weitaus schwerer zu kontrollierenden Kreisen, wie der Kirche, der Initiative für Frie-

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den und Menschenrechte oder im Umfeld der Familie Havemann, wo man die Gründung des „Neuen Forums“ vorbereitete.[63] So ist anzunehmen, dass in dieser turbulenten Phase weitere Forderungen von Parteifreunden und Funktionären nach mehr Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der LDPD gegenüber der SED gar nicht mehr registriert oder nicht weiter verfolgt wurden, da die Kräfte des MfS bereits an anderer Stelle gebunden waren. Zudem sahen die Genossen in der Normannenstraße keinerlei Anzeichen dafür, dass sich die Führungskader der anderen Blockparteien dem langsam steigenden Druck an der Basis beugen und offen gegen die Partei der Arbeiterklasse Stellung beziehen würden.

So blieb Reimar Clausnitzer auch über den 9. November 1989 hinaus weiter im Amt und nahm als Delegierter am Sonderparteitag am 9./10. Februar 1990 in Dresden teil. Jedoch verärgerten ihn die Auftritte der Spitzenfunktionare seiner Partei, die sich dort als „verhinderte Widerstandskämpfer“ gerierten, so sehr, dass er „mit diesen Wendehälsen […], die mich damals verknackt haben, nüscht mehr zu tun“ haben wollte und aus der Partei austrat. Da er die Situation in den anderen Parteien ähnlich einschätzte, zog er sich ganz aus der Politik zurück.[64]

63 Vgl. dazu Irena Kukutz: Chronik der Bürgerbewegung NEUES FORUM. 1989-1990. Berlin 2009, S. 45-48.

64 Protokoll (wie Anm. 3), S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Miszellen

Peter Steinbach

Historisch-politische Politikanalysen eines großen deutschen Liberalen. Zum Abschluss der Arbeit an den „Gesammelten Schriften“ von Hugo Preuß

In den USA werden die Autoren der *Federalist Papers* bis heute als Verfassungsväter verehrt – ihre Artikelfolge gilt selbst in Europa als ein Klassiker des modernen Verfassungsdenkens.[1] Die deutschen Verfassungen hingegen scheinen weniger das Ergebnis genialer Einfälle einzelner als vielmehr das Resultat von (partei-)politischen Aushandlungsprozessen und somit kollektiver Vernunft zu sein, die sich vor allem in den Debatten verfassungsgebender Volksvertretungen manifestierte. Deren Diskussionen werden in Spezialuntersuchungen oder Dokumentationen nachgezeichnet, sie bewegen aber nicht die Herzen der Nachlebenden, sondern beschäftigen Juristen und Politologen.

Im Vergleich mit der Akzeptanz des Grundgesetzes, das in Sonntagsreden gern als „beste Verfassung deutscher Geschichte“ bezeichnet wird, fällt die geringe Bereitschaft der Zeitgenossen der Weimarer Republik ins Auge, die bahnbrechende verfassungsgeschichtliche Bedeutung der Verfassung vom 11. August 1919 zu würdigen. Sie besiegelte den Untergang des alten Regimes und bot mit Grundrechtskatalog und mit der Betonung eines weitgehenden Pluralismus die Grundlage einer gedeihlichen weiteren Entwicklung. Dass die Republik dann 1933 dem Ansturm der Nationalsozialisten erlag, hat man lange als Folge verfassungspolitischer Fehler erklärt. Die Stellung des Reichspräsidenten als „Ersatzkaiser“, das Verhältniswahlrecht als Ausdruck politischer Zersplitterung und die ungeklärte Gewichtung zwischen Ländern, insbesondere Preußen, und dem Reich wurden ebenso angeführt

1 Eine erste Teilübersetzung erschien bereits 1864, in deutscher Sprache, dann Felix Ermacora (Hrsg.): Der Föderalist. Wien 1958; Barbara Zehnpfennig (Hrsg.): Die Federalist Papers. Darmstadt 1993; Angela u. Willi Paul Adams (Hrsg.): Die Federalist-Artikel. Paderborn 1994.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wie die unselige Kombination von Reichstagsauflösung, Neuwahl, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Präsidialvollmachten.

Der Grund für die mangelnde Akzeptanz lag tiefer und verwies auf die rudimentär ausgebildete Neigung der Deutschen zum vertrauensvollen politischen Miteinander. Gerade die liberalen Elemente der Weimarer Verfassung hätten das Zusammenleben der Deutschen über Partei-, Konfessions- und Länderinteressen hinweg sichern können. Denn Verfassungen stellen mehr als nur ein staatliches Organisationsschema dar. Sie spiegeln Grundüberzeugen und Werte und schaffen so über Konflikte hinweg einen Grundkonsens. So stellen Verfassungsnormen die Grundlage politischer, gesellschaftlicher und staatlicher Einheit dar.

Niemand wusste dies gut so wie Hugo Preuß, der eigentliche Verfasser des ersten Entwurfes, der dann nach weiteren Beratungen der Nationalversammlung in der ersten Hälfte des Jahres 1919 Verfassungsrang erhielt. Rasch aber zeigte sich: Herzensrepublikaner waren in der Weimarer Republik selten, viel seltener als Vernunftrepublikaner. Kritiker und Skeptiker begleiteten die politischen Entwicklungen nach 1919, lösten sich nicht von den monarchistischen Überzeugungen und verweigerten die Identifikation mit dem neuen – republikanischen – Gemeinwesen. Als es notwendig wurde, die Republik zu verteidigen, fiel nicht einmal kritischen Geistern etwas ein, um den Feinden und Verächtern der Verfassung und ihrer Reichssymbole entgegenzutreten. Politische Philosophen, die Grundprinzipien einer Verzahnung von Staat und Gesellschaft und die Bildung eines gemeinsamen politischen Willens reflektiert hatten, der sich auch die Gestaltung des Wandels zutraute, scheinen – wie John Locke, John St. Mill oder Abbe Emanuel Sieyès – aus England, den Niederlanden und Frankreich, nicht aber aus Deutschland zu stammen.

Deshalb müsste Hugo Preuß, der gemeinhin als der eigentliche und entscheidende Inspirator der Weimarer Verfassung gilt, als eine Ausnahmeerscheinung deutschen Verfassungsdenkens gelten. Seine Vorbereitung des Weimarer Verfassungsentwurfs ist durchaus als sein verfassungspolitischer Geniestreich zu bezeichnen. Deshalb ist überraschend, wie wenig er eigentlich bekannt ist. Zwar fühlt sich die Berliner Hugo-Preuß-Gesellschaft seinem Werk verpflichtet, zwar tragen einige Straßen und vor allem der Platz vor dem Erfurter Arbeitsgericht seinen Namen, dennoch gehört der Verfassungsrechtler – dem im Rahmen des westlichen und nicht nur deutschen Verfassungsdenkens dieselbe Bedeutung wie Alexander Hamilton, James Madison und John Jay zukommen müsste – zu den noch in seiner ganzen inhaltlichen Vielfalt zu entdeckenden liberalen Verfassungstheoretikern.

Das könnte sich nach der zwei Jahre zurückliegenden Veröffentlichung des letzten Bandes seiner „Gesammelten Schriften“ ändern. Dass dieses editorische Großunternehmen überhaupt gelang, ist vor allem das Werk des

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Berliner Hochschullehrers Detlef Lehnert, der gemeinsam mit Dian Schefold, Lothar Albertin und Christoph Müller nicht nachließ, die verstreuten Schriften zusammenzutragen, eine sehr überzeugende Kommentierung der breitgefächerten historischen, philosophischen und juristischen Veröffentlichungen auf sich zu nehmen und der nicht zuletzt auch für die Einleitungen sorgte, die man sich sehr gut als zusammenfassenden Sonderdruck von monographischer Dichte vorstellen kann. Lehnert gehört zu den selten gewordenen Vertretern des Spezialgebiets „Historische Grundlagen" der Politik und hat sich einen Namen als exzellenter Kenner der Weimarer Republik erworben.

Zu Hugo Preuß als dem wichtigsten deutschen Verfassungsdenker und -schöpfer hat sich der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle vor wenigen Jahren nachdrücklich bekannt.[2] Wolfgang Thierse und Norbert Lammert haben sich dem angeschlossen und die Edition als Präsidenten des Deutschen Bundestags unterstützt. Die Schriften machen deutlich, dass es zu kurz griffe, die Bedeutung von Preuß vor allem im Zusammenhang mit der Weimarer Verfassung hervorzuheben. Er kommentierte etwa vierzig Jahre politischer Geschichte seit der Mitte der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts. Man muss seine Aufsätze und Interventionen mit den wenige Jahre zuvor entstandenen von Heinrich von Treitschke vergleichen, um zu erahnen, was liberales Denken bewirkte.

Preuß, der 1925 verstarb, blieb in seiner Würdigung von Nachlebenden abhängig. Besonders sind hier Hedwig Hintze,[3] die Frau des Verfassungshistorikers Otto Hintze, Theodor Heuss und Gerhard Anschütz zu nennen. Nach 1933 schwand die Möglichkeit endgültig, Preuß zu würdigen. Er galt als Repräsentant des von den Nationalsozialisten bekämpften und verächtlich gemachten „Systems". Nach dem Ende des NS-Staates richteten sich viele Deutungen darauf zu betonen, dass Bonn nicht Weimar sei oder werde. Strukturdefekte der Demokratie interessierten mehr als die Würdigung der ersten deutschen Demokratie. In den sechziger Jahren wurde die Bedeutung dieser Verfassung noch einmal in der öffentlichen Wahrnehmung relativiert, denn die Entstehung der Weimarer Republik wurde zunehmend mit ihrem Scheitern verknüpft.

Umso wichtiger wurde die Dissertation von Graßmann über die große Bedeutung von Preuß für die Selbstverwaltung und damit auch die „Selbstre-

2 Hugo Preuß: Vordenker der Pluralismustheorie. Vorträge und Diskussion zum 150. Geburtstag des „Vaters der Weimarer Reichsverfassung". Hrsg. von Jürgen Kocka und Günter Stock. Berlin 2011.

3 Hugo Preuß: Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Historische Grundlegung zu einem Staatsrecht der Deutschen Republik. Hrsg. u. eingel. aus dem Nachlass von Hedwig Hintze. Berlin 1927

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gierung“.[4] Inzwischen hat sich die Forschungslage verändert, vor allem durch den einschlägigen Sammelband, den Detlef Lehnert in der Begleitung der Edition herausgeben konnte.[5] Wie kurzsichtig die Vernachlässigung von Hugo Preuß war, belegt nicht zuletzt der dritte Band der „Gesammelten Schriften“,[6] denn er dokumentiert Entwürfe, Denkschriften, Reden und Artikel und lässt damit die Entstehung der Weimarer Verfassung als Ergebnis von Überlegungen Preuß‘ deutlich werden, die dabei keineswegs nur die Herausforderung der revolutionären Situation 1918/19 vor das Auge rücken. Preuß wollte mit dieser Verfassung den Anschluss des Reiches an das Denken des westlichen Verfassungsstaates nicht nur sichtbar machen, sondern auch festigen. Dieser für die deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung zentrale Band der „Gesammelten Schriften“ ist von den anderen vier Bänden nicht zu trennen. Sie zeigen, in welchem Maße die Reichsverfassung das Ergebnis von historisch-politischen Erfahrungen und theoretisch-prinzipiellen Reflektionen war, wie sehr Zeitgefühl, Zeitkritik und Kulturkritik das Sein und Wollen dieser Verfassung bestimmten.

Wenn Hugo Preuß, der in der NS-Zeit als „Novemberverbrecher“ diffamiert und für den Zusammenbruch der deutschen Front und den „Schandfrieden“ von Versailles in gleicher Weise verantwortlich gemacht wurde, als einer der wichtigsten liberalen deutschen Verfassungsväter durch die Herausgabe seiner Werke schärfere Kontur gewinnt, so geht es um mehr als um die Korrektur eines historischen Fehlurteils oder die Beendigung einer Vernachlässigung. Denn Preuß, 1860 in Berlin geboren, ist auf der Grundlage dieser Edition[7] vor allem als ein Liberaler zu entdecken, der politisch in der Bismarckzeit sozialisiert wurde, sein kritisches Potential in der Wilhelminischen Ära entfaltete und sich im Weltkrieg in der Auseinandersetzung mit dem politischen System bewährte. An Bismarck entzündete sich seine Kritik des Obrigkeitsstaates und schärfte sich sein politisches Wollen, das auf die Parlamentarisierung des deutschen Konstitutionalismus zielte. In der wilhelmini-

4 Siegfried Graßmann: Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung. Lübeck/Hamburg 1965.

5 Detlef Lehnert (Hrsg.): Hugo Preuß 1860-1925. Genealogie eines modernen Preußen. Köln u.a. 2011.

6 Hugo Preuß: Das Verfassungswerk von Weimar, Hrsg., eingel. u. erläutert von Detlef Lehnert, Christoph Müller und Dian Schefold, Tübingen 2015. Siehe die Besprechung in online-Rezensionen des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung 1/2016 unter www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2016/07/06/online1-16grothe-preuss_0.pdf (Zugriff 14.3.17).

7 Nicht aufgenommen worden sind lediglich die Habilitationsschrift „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie“. Berlin 1889; „Das städtische Amtsrecht in Preußen“. Berlin 1902; „Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Bd.1: Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung“. Leipzig 1906. Diese drei Bücher sind als Nachdrucke leicht zugänglich. Diese nicht aufgenommenen Arbeiten wurden jedoch in den umfangreichen Einleitungen berücksichtigt.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schen Ära musste sich seine Überzeugung behaupten, in der Weltkriegsära schließlich derart konkretisieren, dass aus dem militärischen Zusammenbruch kein verfassungspolitisches Vakuum entstand.

Dem habilitierten Juristen war wegen seiner jüdischen Herkunft trotz herausragender und oftmals hochgelobter Studien im Kaiserreich ein universitärer Lehrstuhl versperrt. Dieses Schicksal teilte er mit dem Privatdozenten Leo Arons. Preuß konnte deshalb nur an die Berliner Handelshochschule berufen werden. Er, der mit seiner von Otto von Gierke beeinflussten Habilitationsschrift nicht nur Anerkennung gefunden, sondern auch Aufsehen erregt hatte, zog sich trotz der Behinderung seiner akademischen Karriere nicht zurück, sondern verarbeitete seine wissenschaftlichen Erkenntnisse und Überzeugungen auch mit Blick auf deren praktische Bedeutung für die Verwaltungspraxis. Als Jurist war er außerordentlich methodenbewusst, verlor sich aber nicht in theoretischen Gedankenspielen, sondern konzentrierte sich auf Probleme der Zusammenführung unterschiedlicher politischer Ebenen in den sich formenden und nicht selten historisch belasteten, postfeudal geprägten Gebietskörperschaften. Durchgängig war spürbar, dass er keine abstrakten Theorien formulierte, sondern die Analyse vergangener Entwicklungen mit der gegenwartsorientierten Problemlösung verband. So kritisierte er sozialistische Utopien und konnte zugleich in der Stadtverordnetenversammlung einen pragmatischen Schulterschluss mit Sozialdemokraten suchen. Dadurch erregte er zwar den Zorn Wilhelms II., gewann aber den Respekt derjenigen, die ihm dann in der Entstehungsphase der Republik vertrauten. Gefällig, sympathieheischend war Preuß deshalb noch lange nicht, sondern verteidigte und demonstrierte liberale Verfassungsgrundsätze. Er wusste, dass nur neue Legitimität politische Sicherheit bringen konnte. Situativ Schwächen des Untergangssystems auszunutzen oder gar Herrschaft auf die Macht von Bajonetten zu stützen, lehnte er ab.

Dian Schefold betont in diesem Zusammenhang vor allem zwei Aspekte: die Zusammenführung von Kommunalrecht und Theorie nach der Jahrhundertwende und die weiterführenden Überlegungen zum Zusammenhang von notwendigen Verwaltungs- und Verfassungsreformen. Sie erwiesen sich im Fortgang des Krieges zunehmend als unausweichlich und sollten die anstehende Staatsreform prägen, die Preuß ab 1917 kommen sah und aktiv voranzutreiben suchte. Dabei zeigte sich die Leistung des Liberalen, der darauf setzte, staatliche und politische Strukturen nicht revolutionär zu verwandeln, sondern das immer spannungsreiche Verhältnis zwischen Einheit und Vielfalt, Mitwirkung und Entscheidung, Gesellschaft und Verwaltung, Beherrschten und Herrschenden, Führung und Elite, Interessen und Gemeinwohl zu lösen.

Bestimmend blieb in den knapp zwanzig Jahren vor dem Weltkrieg zunächst Preuß‘ politische Praxis als Berliner Stadt- und Beigeordneter. Ur-

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sprünglich bot die kommunale Selbstverwaltung, wie Hartmut Kaelble gezeigt hat,[8] eine Ausweichmöglichkeit für das in seiner politischen Wirksamkeit bedrängte und politisch eingeschränkte städtische Bürgertum. Für Preuß war es aber mehr als nur ein Handlungsfeld. Es war der Rahmen für Kompromissbildung, für sozialpolitische Aufgeschlossenheit, gleichsam eine Schule für die Entwicklung gesamtstaatlicher Willensbildung auf der Grundlage des Vertrauens zum politisch Mitwirkenden.

In der kommunalen Selbstverwaltung Berlin konnte Preuß nicht nur politische Erfahrungen vielfältiger Art erwerben. Politische Gestaltung verwies auf pragmatische Kompetenzen, auf die Fähigkeit zum gemeinsamen politischen Handeln. Ganz entsagte Preuß dabei dem akademischen Ehrgeiz nicht. Er bekleidete schließlich neben dem Amt eines ehrenamtlichen Stadtrats eine rechtswissenschaftliche Professur an der privaten Berliner Handelshochschule (an der später auch Carl Schmitt lehrte). Aus seinen kommunalpolitischen Erfahrungen erklärt es sich, dass Preuß neben seinem Wirken für die Reichsverfassung wesentliche Arbeiten zur Geschichte und zur Praxis der kommunalen Selbstverwaltung[9] verfasste, die er als politisches „Mehrebenensystem“[10] erlebte.

Nach Bismarcks Ablösung durch Caprivi schloss sich Preuß den Linksliberalen an, die in seinen Augen den Liberalismus der Zukunft verkörperten, also Fortschritt und Freisinn, und ebenso den Nationalliberalismus hinter sich gelassen hatten. Der „große Schatten“ Bismarcks lähmte ihn zu keiner Zeit, stattdessen wollte er sich die Folgen von dessen Politik für die deutsche Gesellschaft und die politische Kultur bewusst machen und so überwinden. Die Verzahnung von staatlicher Willensbildung und gesellschaftlichem Wandel bestimmte früh sein Denken und sein politisches Verhalten und wurde nicht zuletzt in einer vielschichtigen Publizistik reflektiert.

Das Spannungsverhältnis von Einheit und Freiheit verlor Preuß niemals aus dem Blick, ebenso wenig wie die Aufgabe der Linksliberalen, das parlamentarische System durchzusetzen. Bismarck blieb für ihn eine ständige Herausforderung. Er beobachtete scharfsichtig die Veränderungen des Systems Bismarck, ohne sich von dem Feindbild ablenken zu lassen, das auch Gegenstand einer umfangreichen Monographie wurde: das „Junkertum“[11]. Nach dem „Sturz“ Bismarcks erkannte er rasch die Begrenzungen des politischen

8 Hartmut Kaelble: Berliner Unternehmer während der frühen Industrialisierung. Herkunft, sozialer Status und politischer Einfluss. Berlin u. a. 1972.

9 Hugo Preuß: Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik, Hrsg. u. eingel. von Christoph Müller. Tübingen 2012. In diesem Band befindet sich auch die chronologische Bibliographie aller Arbeiten von Preuß.

10 Dian Schefold, In: Hugo Preuß: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie im Kaiserreich. Tübingen 2009, S. 74.

11 Hugo Preuß: Die Junkerfrage. In: Ders.: Politik und Gesellschaft im Kaiserreich. Tübingen 2007, S. 201-274.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Verfassungswandels. Er schaltete sich in die politischen Debatten ein, kritisierte antisemitische und chauvinistische Tendenzen, wurde also zu einem immer entschiedeneren Linksliberalen wie Theodor Barth.[12] Zugleich aber kritisierte er den fraktionell verfassten Reichstagsliberalismus und beklagte die negativen Auswirkungen der Parteibürokratie für die Bildung einer politischen Elite. Mit der Publizistik bot sich ihm die Chance einer außerparlamentarischen Einflussnahme auf ordnungs- und verfassungspolitische Veränderungen. Vor allem Theodor Barth verkörperte für ihn eine neue Möglichkeit zukunftsgerichteter Veränderungen. Sie schien durch den von ihm beklagten Tod des bis heute unterschätzten liberalen Politikers abgeschnitten, für ihn bedeutete der Verlust aber gleichsam einen Auftrag zur Fortsetzung seiner Bestrebungen.

Als Berliner Stadtverordneter gewann Preuß tiefe Einblicke in das politische System kommunaler Selbstverwaltung und Demokratie. Gerade seine kommunalpolitischen Erfahrungen erklärten seine Fähigkeit, gesellschaftliche Interessen ernst zu nehmen und Bedürfnisse aufzugreifen. Sie beeinflussten seine politischen Motive und Ziele, seine konzeptionellen Leistungen und die pragmatischen Nachwirkungen seines Wirkens. Neben der politischen Kommentierung der großen Reichs- und Parteipolitik ist immer auch eine kulturgeschichtliche und –kritische Prägung seiner Auseinandersetzung mit der eigenen Gegenwart und den Lebensverhältnissen deutlich spürbar. Preuß bekannte sich in großer innerer Unabhängigkeit konsequent, klug und höchst eloquent zu liberalen, rechtsstaatlichen und partizipatorischen Prinzipien, ohne dabei den Blick für die politischen und gesellschaftlichen Realitäten zu verlieren. Er war kein Dogmatiker, sondern urteilte aus Zeitgenossenschaft und handelte aus zeitgeschichtlich gewachsenem Bewusstsein. So wird in vielen seiner Beiträge spürbar, wie er eine sich wandelnde politische Wirklichkeit – von der Bismarckzeit über den als antiliberal und politisch geradezu als Selbstblockade empfundenen wilhelminischen Krypto-Absolutismus und Semi-Parlamentarismus (H.-U.Wehler) bis zur Verflüssigung der Verfassungsstrukturen seit 1917 – nicht nur innerlich bewältigte, sondern im Zuge einer Modifizierung seiner politischen Vorstellungen produktiv und geradezu vergangenheitskritisch begleitete.

Diese Kompetenz erklärt, weshalb Preuß niemals zu den wilhelminischen „Hurrapatrioten“ gehörte, sondern auch in der Umbruchphase 1918/19 hohen Respekt bei den Vertretern der neuen politischen Regierungsgewalt genoss. Auch seine intensive Beschäftigung mit philosophischen und methodologischen Fragen war niemals Ausdruck eines dogmatischen Denkens, sondern stand immer in Verbindung mit pragmatisch zu realisierenden politi-

12 Konstanze Wegner: Theodor Barth und die Freisinnige Vereinigung. Studien zur Geschichte des Linksliberalismus im wilhelminischen Deutschland. Tübingen 1968.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

schen Überlegungen und Zielen. Insofern war er ein geerdeter Liberaler, der die sich rasch wandelnden Strukturen in eine neue Form zu bringen wusste. Schon deshalb ist die nun mögliche intensive Auseinandersetzung mit seinen Schriften keineswegs Ausdruck eines „antiquarischen" Interesses,[13] kein Akt lebensfremder oder -ferner Pietät, sondern spiegelt exemplarisch die Bemühung eines bedeutenden deutschen Liberalen um die Substanz des sich allmählich herausbildenden Einheits- und Freiheitsstaates, also des freiheitlichen Verfassungsstaates, der nach der Paulskirchen-Verfassung seinen vielleicht klarsten Ausdruck in der Weimarer Reichsverfassung fand.

Die Schriften, die Preuß während des Krieges verfasste, nahmen viele seiner Kritikpunkte am Konstitutionalismus aus den vorangegangenen Jahrzehnten auf. Er war kein Vertreter eines Modells der englischen Parlamentarisierung, sondern erkannte die Grenzen des deutschen Konstitutionalismus und ließ sich dennoch nicht durch die Vorstellungen eines (positiven) deutschen Sonderwegs beeindrucken. Im Zentrum seiner Überlegungen standen immer Probleme einer Aggregation von Interessen und einer Artikulation von Meinungen. Scharfsinnig und weitsichtig kritisierte er die fehlende Reformbereitschaft der deutschen Führungsgruppen und leitete daraus eine sehr elitenkritische Gesamteinschätzung ab. Sie richtete sich sowohl gegen die liberale Fraktionsführung (die Barth isoliert hatte), als auch gegen die deutschen Führungsschichten vor dem Ausbruch des Weltkrieges. So durchschaute Preuß die nationalistische Rechtfertigung der Kriegsführung und der Kriegsziele, vor allem aber rang er um die Substanz der liberalen Demokratie. Dabei verspürte er die Gefahr, die nicht nur mittel-, sondern seit 1917 auch kurzfristig von verschleppten Reformen ausgehen musste. Er kritisierte die Kampfbereitschaft, ja „Kampfeswut" als Rückfall in atavistische Handlungsmuster. Nicht immer war er dabei konsequent in seiner Ablehnung des Krieges; auch hier zeigte sich jedoch, dass er eigene Erfahrungen reflektierte und seine Fehlurteile korrigierte.

Preuß gründete, wie Franz Schnabel früh gezeigt hatte, in den Traditionen der Einzelstaaten, kritisierte den Feudalismus, differenzierte sein Urteil über mögliche politische Unterstützer liberaler Verfassungspolitik und bekannte sich zugleich zum Einheitsstaat und zum Föderalismus „deutscher Länder", die eine entscheidende Voraussetzung für die Forderung war, Vielfalt in der Einheit zu realisieren.[14] Er bekannte sich auch in der Endphase des Krieges und in der Revolutionszeit als Linksliberaler zum Rechts- und Verwaltungsstaat und nicht nur zu den Grundsätzen deutscher Selbstverwaltung, sondern

13 So Wolfgang Thierse in dem Geleitwort zu Preuß: Politik (wie Anm. 10), S.V.

14 Vgl. Ewald Grothe: Der organische Föderalismus bei Hugo Preuß. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 25 (2013), S. 343-352.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

auch zur Weiterentwicklung des deutschen Konstitutionalismus zum parlamentarischen System.

Diese reflektierte und immer realistische Verhaltensweise belegte Preuß' Besonnenheit. Auch deshalb bekam er seine größte Chance 1918/19 durch den Auftrag, eine neue demokratische und republikanische Verfassung zu konzipieren. Er löste sich endgültig von der zuvor schon nicht vorbehaltslos geteilten Vorstellung eines deutschen Sonderwegs und bereitete so den „langen Weg nach Westen" vor, den Deutschland dann nach Heinrich August Winkler erst ab 1945 einschlagen konnte. Umso überraschender ist, dass auch Winkler die Bedeutung von Preuß unterschätzt. Er kommentiert den Auftrag, eine Verfassung auszuarbeiten, damit sei „von Anfang an klar" gewesen, „dass diese Verfassung keinen sozialdemokratischen Stempel tragen würde."[15] Diese Engführung lag niemals in der Absicht von Preuß und hätte allein seinen Denk- und Wertvorstellungen widersprochen, ebenso wie die ihm unterstellte Absicht, einen „scharf zentralistischen Staatsaufbau"[16] durchzusetzen. Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern blieb nach 1919 problematisch, wie die späteren Debatten über die Reichsreform zeigten. Dies sah auch Preuß[17] und widmete seine letzte große, von Gerhard Anschütz aus dem Nachlass veröffentliche Arbeit diesem Komplex.[18] Aber Zentralist war er so wenig wie die Verfasser der *Federalist Papers*, denen es um die verfassungsmäßige Absicherung einer einheitlichen Willensbildung und zentralen Teilverantwortung der Regierung ging.

Die „Gesammelten Schriften" von Hugo Preuß setzen nicht nur editorisch einen Maßstab. Sie lassen den Leser an der intellektuellen Entwicklung eines Verfassungsdenkers von hohen Gnaden teilnehmen, die auf die Gründung der ersten deutschen Demokratie hinauslief. Preuß erkannte, ebenso wie in der Bismarckzeit, in der Wilhelminischen Ära und während des Weltkriegs Risiken der weiteren Verfassungsentwicklung. Weil er kein Dogmatiker war, befanden sich seine Überlegungen in einem ständigen Abgleich zwischen dem Gewollten, dem Beobachteten, dem Kritisierten und dem Wünschenswerten.

Preuß' Grundüberzeugungen entwickelten sich in der Auseinandersetzung mit den sich wandelnden politischen Verhältnissen der Bismarckzeit. Das erhöht ihre methodische und prinzipielle Bedeutung. Denn Liberale bekannten sich zu Prinzipien, passten sie aber den sich wandelnden Verhältnissen an. In diesem Austausch mit den abgelehnten Verhältnissen und aus der Sicherheit

15 Heinrich August Winkler: Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie. München 1993, S. 42.
16 Ebd., S. 66.
17 Vgl. Hugo Preuß: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik. Tübingen 2008, S. 367 ff. und 441 ff.
18 Vgl. Hugo Preuß: Das Verfassungswerk von Weimar. Tübingen 2015, S. 299 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

seiner politischen Ziele erfolgte seine Prägung als ein Kritiker der Untertanengesellschaft und des Obrigkeitsstaates. Die nun vorliegenden fünf Bände umfassen nahezu 4000 Seiten und machen deutlich, wie ein Liberaler des 19. Jahrhunderts die umstürzenden Veränderungen und verwirrend vielschichtigen politischen Entwicklungen und gesellschaftlichen Veränderungen wahrnahm, wie er Herausforderungen und Defizite kritisch verarbeitete und in einen Zukunftsentwurf transformierte, der sich letztlich bewährte.

Die Weimarer Republik ist nicht wegen der Fehler des Verfassungskonstrukts untergegangen, sondern sie ist von Gegnern geschwächt, von vielen Bürgern preisgegeben und durch Systemfeinde geschleift worden. Sie hat sich vielleicht selbst mehr preisgegeben, als dass sie politisch belagert wurde (Michael Stürmer).

Es ist an der Zeit, die Weimarer Republik nicht nur wegen ihrer Schwäche zurückhaltend zu beurteilen, sondern nach den Motiven und Leistungen eines Liberalen zu fragen, der Geist, Gehalt und Gestalt der Verfassung formte, der als einer der großen deutschen Pluralisten zu entdecken ist und als Zeitgenosse frühe kritische Blicke auf die Strukturdefekte deutscher Demokratie lenkte. Es gelang ihm zudem, als Liberaler politisches Bewusstsein zu formen.

Die entscheidende innenpolitische Bedeutung des 19. Jahrhunderts lag in der Überwindung der Untertanengesellschaft und im Umbau des Obrigkeitsstaates. 1919 wurden Staat und Gesellschaft intermediär verbunden, die politische Partizipation wurde durch ein modernes Verhältniswahlrecht auf eine neue Grundlage gestellt. Das politische System gründete sich auf Normen und blieb abhängig von der politischen Reife, von der Zurückhaltung, der Verantwortungsbereitschaft der Bürger, von ihrer Bildung, ihrer Selbstlosigkeit und ihrer Fähigkeit, Mitbürgern zu vertrauen. Diese Neuformierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft verdankt dem Liberalen Hugo Preuß mehr, als die Nachlebenden anzuerkennen bereit waren. An die Stelle des „monarchischen Prinzips“ rückte die Volkssouveränität als Legitimitätsgrundlage, entstand ein bürgerschaftlich organisierter freiheitlicher Verfassungsstaat, der sich zur Gewaltenteilung, zur Demokratie, zum Föderalismus und zur Herrschaft des Gesetzes bekannte.

Hugo Preuß, 1860 in Berlin geboren, 1925 verstorben, war vier Jahre jünger als Max Weber, der 1920 verstarb. Bis heute steht er im Schatten dieses Titanen. Beide waren auf ihre Weise nicht nur Zeitgenossen, sondern Kinder einer Umbruchepoche. Preuß wurde geprägt durch Restriktionen seiner Herkunft, Weber vor allem durch die Chancen, die er sich selbst eröffnete. Weber fühlte sich scheitern, weil er in der kritischen Phase der Revolution innerlich erschöpft war. Preuß gestaltete die Zukunft, Weber konnte sie auch wegen seines frühen Todes nur andeuten. Webers Ruhm gründete sich wie der von Preuß auf die Fähigkeit, historische und systematische Analysen zu

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

verbinden. Methodisch verkörperten beide die Verbindung von Geschichts- und Staatswissenschaft, also den Versuch einer geschichtlichen Fundierung von Politik. Preuß lieferte sich im Gegensatz zu Weber den Zeitströmungen weniger aus, sondern verharrte in Distanz zum Zeitgeist, den er kritisierte und sogar zu karikieren wusste. Er verkörperte nicht den Sonderweg des deutschen Konstitutionalismus, sondern wollte ihn überwinden. Die Früchte seiner Bemühungen konnte er nicht genießen, weil er 1925, viel zu früh, verstarb. Immerhin blieb ihm dadurch das Schicksal erspart, dass die Nationalsozialisten ihn den von ihnen geschmähten Novemberverbrechern zudachten.

Mit der Revolution von 1918 war das Ende des deutschen Konstitutionalismus besiegelt. Preuß wurde in der Tat zum „Verfassungsgründer", zum „Vater" (Lammert) der Weimarer Verfassungsordnung, der Vorstellungen von Staat und Gesellschaft umsetzte, wie sie ihren Niederschlag in der ersten nationalen Verfassung von 1848/49 gefunden hatten. Zugleich aber wird deutlich, dass sich die Arbeiten von Preuß auf politische und historische Entwicklungen beziehen, also zeitgeschichtliche Analysen darstellen, die nicht nur Zeitprobleme reflektieren und kommentieren, sondern politische Erfahrungen eines der bedeutenden deutschen Liberalen auf historisch-politische Analysen beziehen. Er verkörperte die Verbindung von Politikanalyse und historischer Tiefenforschung.

Die Edition bietet eine wichtige neue Grundlage deutscher Liberalismusgeschichte. Dass Preuß für die Geschichte des Liberalismus von geradezu programmatischer Bedeutung war, machte nicht zuletzt eine von seiner Frau nach Preuß' Tod zusammengestellte und von Theodor Heuss eingeleitete Aufsatzsammlung deutlich,[19] die übrigens in dankenswerter Weise in den Gesammelten Schriften durch eine beigefügte Konkordanz erschlossen wird.

Abschließend sei noch einmal betont: Mit dieser fünfbändigen Edition, jeweils vorzüglich und umfassend eingeleitet, ist die Voraussetzung geschaffen für eine neue Würdigung des Verfassungsrechtlers, -theoretikers und –schöpfers, die sich keineswegs nur auf seine Bedeutung für die Konzipierung des Entwurfs der Weimarer Reichsverfassung beschränken darf. Dies deutlich gemacht zu haben, ist die Leistung selbstloser Herausgeber, die über viele Jahre hinweg weitgehend ohne öffentliche Projektförderung ihr Vorhaben verfolgten und mehr als eine Buchbindersynthese vorlegen. Sie haben eine Quelle für die Geschichte des deutschen Liberalismus erschlossen, deren Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

19 Hugo Preuß: Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte. Tübingen 1926 (Nachdruck Hildesheim 2006).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Frederick Bacher

Das Phänomen Friedrich Naumann. Ein kulturwissenschaftlicher Beitrag

Einleitung

Friedrich Naumann (1860-1919) war keine politische Randfigur. Denn obwohl der liberale Politiker nie ein exekutives Amt begleitet hatte, bestimmte er das Leben zahlreicher Menschen aus dem Bürgertum nachhaltig und wirkte selbst noch Jahre nach seinem Tod „kreisbildend". Für Theodor Heuss, Gustav Stresemann, Gertrud Bäumer, Elly Knapp, Karl Renner, Wilhelm Hausenstein und viele andere wurde Naumann zu einer Leit- und Führerfigur.[1] Darüber hinaus entfaltete der Reichstagsabgeordnete auch auf Zeitgenossen eine Wirkung, die dessen Ansichten zum „sozialen Liberalismus"[2] nicht teilten. Nicht zuletzt machte sich das Multitalent auch als Sachbuchautor, Reiseschriftsteller, Redner, Kunstverständiger und „politischer Erzieher"[3] einen Namen, ohne dessen Initiative und Zutun sowohl der ‚Deutsche Werkbund'[4] (1907) als auch die ‚Staatsbürgerschule'/‚Deutsche Hochschule für Politik'[5] (1918/1920) nicht gegründet worden wären.

Der vorliegende Aufsatz greift auf Argumentationsstränge aus der zwischen Kultur- und Politikgeschichte angesiedelten Studie über „Friedrich

1 Vgl. Ursula Krey: Der Naumann-Kreis. Charisma und politische Emanzipation. In: Rüdiger vom Bruch (Hrsg.): Friedrich Naumann in seiner Zeit, Berlin 2000, S. 116-147 u. Thomas Hertfelder: Von Naumann zu Heuss. Über eine Tradition des sozialen Liberalismus in Deutschland. Stuttgart 2013.

2 Vgl. dazu das Standardwerk von Peter Theiner: Sozialer Liberalismus und deutsche Weltpolitik. Friedrich Naumann im Wilhelminischen Deutschland (1860-1919). Baden-Baden 1983; zudem auch Jürgen Frölich: „Jede Zeit hat ihre Freiheiten, die sie sucht." Friedrich Naumann und der Liberalismus im ausgehenden Kaiserreich. In: Detlef Lehnert (Hrsg.): Sozialliberalismus in Europa. Herkunft und Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Wien/Köln/Weimar 2012, S. 135–157.

3 Vgl. Hans-Joachim Schoeps: Friedrich Naumann als politischer Erzieher. In: Zeitschrift für Religions- und Geistesgeschichte 20 (1968), S. 3–13.

4 Vgl. Joan Campbell: Der Deutsche Werkbund 1907–1934. München 1989; Rüdiger vom Bruch: Ästhetik, Sozial- und Lebensreform. Friedrich Naumanns Projekt der Moderne. In: Kai Buchholz (Hrsg.): Die Lebensreform (Band 1), Darmstadt 2011, S. 91–95.

5 Vgl. Antonio Missiroli: Die Deutsche Hochschule für Politik. Königswinter 1988; Norbert Friedrich: Friedrich Naumann und die politische Bildung. In: vom Bruch (Hrsg.): Friedrich Naumann (wie Anm. 1), S. 345-360.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Naumann und sein Kreis“[6] zurück, in der nach der Aufführungspraxis und dem schriftlichen Ausdruck Naumanns gefragt wurde. In Anlehnung an die Theaterwissenschaft wird der Blick auf die Inszenierung der Auftritte Naumanns (Wahlkämpfe, Reden im Reichstag, öffentliche Ansprachen) gerichtet und in erster Linie danach gefragt, wie der Politiker in der Öffentlichkeit auftrat und auch wahrgenommen wurde. Neben dieser „Performativität des politischen Auftrittes“[7] steht zudem Naumanns bildhafter Schreibstil im Zentrum der Untersuchung, der seinen Reden in puncto Wortgewandtheit ebenbürtig war.

Friedrich Naumann war, um es mit dem Literaturwissenschaftler Hans Ulrich Gumbrecht[8] zu sagen, sowohl im Modus der „Präsenzkultur“ (das gesprochene Wort) als auch der „Sinnkultur“ (niedergeschriebener Text) aktiv und gehörte damit zu den wenigen Politikern des Kaiserreichs, die wirkungsvoll Reden *und* Schreiben konnten.[9] Naumanns besondere Wirksamkeit – so die Hauptthese des Autors – beruhte nicht zuletzt auf dieser „Doppelbegabung“.[10]

1. Charisma

Der Prozess der Vergemeinschaftung[11] um Friedrich Naumann führte bereits andere Historiker zu dem Soziologen Max Weber, der in seinen Schriften zur charismatischen Herrschaft den begrifflichen Grundstein für Formen einer asymmetrischen Beziehung legte.[12] Naumann, so stellte schon Theodor Heuss lange bevor seiner Zeit als Bundespräsident fest, gehörte zu den Politikern, „deren Charisma Menschen band“[13]. Für Weber – Freund, Förderer und langer Weggefährte Naumanns – waren vor allem die nicht jedermann zugänglichen geistigen und körperlichen Gaben ausschlaggebend, um die

6 Vgl. Frederick Bacher: Friedrich Naumann und sein Kreis. Stuttgart 2017, bes. S. 67-79 u. S. 97-110.
7 Vgl. zur „Performativität des politischen Auftrittes“ bei Hitler Wolfram Pyta: Hitler. Der Künstler als Politiker und Feldherr. München 2015, bes. S. 10.
8 Zu den Kulturformen vgl. Hans Ulrich Gumbrecht: Diesseits der Hermeneutik. Die Produktion von Präsenz. Frankfurt a. M. 2004, hier. S. 99ff.
9 Zu den Überlegungen Gumbrechts vgl. Pyta: Hitler (wie Anm. 7), bes. S. 49f. Wolfram Pyta nannte in seinen Lehrveranstaltungen den britischen Premierminister Winston Churchill als Beispiel. Churchill war sowohl Nobelpreisträger für Literatur (1953) als auch ein begnadeter Redner im britischen Unterhaus (Blut-Schweiß-und-Tränen-Rede 1940).
10 Bacher: Naumann (wie Anm. 6), hier S. 56.
11 Vgl. dazu die hilfreiche Einführung von Lars Gertenbach/Henning Laux/Hartmut Rosa/David Strecker (Hrsg.): Theorien der Gemeinschaft zur Einführung. Hamburg 2010.
12 Vgl. Krey: Der Naumann-Kreis (wie Anm. 1), S. 125.
13 Theodor Heuss: Führer aus Deutscher Not. Fünf politische Porträts. Berlin 1927, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wirksamkeit eines Charismatikers zu verstehen.[14] Welche Fähigkeiten Naumanns (Talente, Begabungen, Stärken) wurden von den Naumannianern als extraordinär wahrgenommen? Was war an dem im Kaiserreich sozialisierten Politiker Friedrich Naumann außergewöhnlich?

Nahezu alle Weggefährten waren sich darüber einig, dass Naumann ein Sprachkünstler war. Naumanns zahlreiche Bücher wurden verschlungen und zu seinen Vorträgen strömten Tausende. Selbst Personen, die Naumann nicht aus nächster Nähe kannten, schilderten ihn als ein sprachmächtiges und deshalb interessantes Wesen. Sein pittoresker Schreibstil und seine Redegewandtheit waren entscheidend für dessen Wirksamkeit.[15] So konnte man nicht nur in der Wiener Montagszeitung ‚Der Morgen' am 25. August 1919 – ein Tag nach Naumanns Tod – lesen:

> „Naumann war nicht bloß einer der bedeutsamsten Führer der demokratischen Partei Deutschlands, sondern auch der erste Redner im Reichstag. Überdies gehörte er zu den hervorragendsten politischen Schriftstellern, die das moderne Deutschland hervorgebracht hat."[16]

Friedrich Naumanns Charisma steht in engster Verbindung zu seinem beruflichen Werdegang, da er von Grund auf erlernte, was es heißt, wirksame und überzeugende Reden (Predigten) zu halten. Denn Naumann war nicht nur der Spross einer protestantischen Pfarrersfamilie, sondern er entschied sich selbst für das Studium der Theologie. Schon früh machte er sich als „Pastor der armen Leute"[17] einen Namen, zumal seine Predigten immer gut besucht waren. In Hamburg, Sachsen und Frankfurt am Main ging er auf die Menschen zu und erfuhr von ihren Problemen und Ängsten. Naumann wurde während dieser Jahre als „eine Art Menschenfischer in der Industrielandschaft"[18] wahrgenommen. Erst 1896 tauschte Naumann die Kanzel mit der Rednerbühne.[19]

Als Parteiführer des Nationalsozialen Vereins (1896-1903) kämpfte er erfolglos für ein Bündnis von Arbeiterschaft und Bürgertum. Nach der Selbstauflösung der Partei und Beitritt zum Freisinn machte er sich als Reichstagsabgeordneter unter anderem für einen parteipolitischen Zusammenschluss

14 Zum Charisma-Konzept Webers vgl. Joachim Radkau: Max Weber. Die Leidenschaft des Denkens. München/Wien 2005, S. 606 u. Hans-Ulrich Wehler: Von der ‚Deutschen Doppelrevolution' bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs. 1849–1914. München 1995, S. 368–376.

15 Vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 56-63.

16 Dr. Friedrich Naumann gestorben. In: Der Morgen vom 25. August 1919, S. 3.

17 Martin Wenck: Die Geschichte der Nationalsozialen von 1895 bis 1903. Berlin 1905, S. 2.

18 Bacher: Naumann (wie Anm. 6), hier S. 23. Der Begriff „Menschenfischer" stammt von Marcus Gräser.

19 Vgl. Theodor Heuss: Friedrich Naumann. Der Mann, das Werk, die Zeit. 3. Aufl. München/Hamburg 1968, S. 35-110.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Linksliberalen stark und wünschte sich ein Bündnis „von Bassermann bis Bebel“. Weiterhin warb er für eine moderne Industrieverfassung, forderte die Abschaffung des undemokratischen Wahlrechts in Preußen und setzte sich für die Umwandlung Deutschlands in eine parlamentarische Monarchie ein. Sein Konzept eines „sozialstaatlich erneuerten und entschieden demokratisch verstandenen Liberalismus“ wurde bis 1918 von einem nationalen Imperialismus ergänzt.[20] Das bekannte Diktum von ihm lautete: „Das Bekenntnis zur Nationalität und zur Menschwerdung der Masse sind nur zwei Seiten ein und derselben Sache.“[21] Als Sprachrohr seiner Ideen diente ihm seine Wochenzeitschrift ‚Die Hilfe‘.[22] Noch immer wusste er bestens alle rhetorischen Finessen einer Predigt[23] einzusetzen und unterschied sich dadurch von den anderen – zum Teil „farbloseren“ – Reichstagsabgeordneten seiner Zeit.

Der Sozialphilosoph Hermann Schmalenbach (1885-1950) konnte bereits in den 1920er Jahren darauf hinweisen, dass die ästhetische Komponente des Erlebens beim Werden einer Gemeinschaft eine wichtige Rolle spielte.[24] Vor allem wenn es sich um ein gemeinsam geteiltes Erlebnis handelte.[25] Um das Phänomen Naumann zu begreifen, bedarf es daher einer kulturwissenschaftlichen Modifikation des in erster Linie soziologischen Charisma-Konzeptes. Denn neben den auffallenden Gaben – Wortgewandtheit in Rede und Schrift – erweckte Naumann vor allem durch seine besondere Form der öffentlichen Darbietung großen Eindruck und ließ durch ein „Naumann-Erlebnis“[26] eine Gemeinschaft – den Naumann-Kreis – entstehen.[27]

20 Zum Parteipolitiker Naumann vgl. ausführlich Theiner: Naumann (wie Anm. 2), speziell S. 306.

21 Friedrich Naumann: Das Blaue Buch von Vaterland und Freiheit. Auszüge aus seinen Werken. Leipzig 1913, gleich nach der Titelseite unter seinem Porträt; handschriftlich.

22 Philippe Alexandre: ‚Die Hilfe‘ 1894–1944. Revue libérale et laboratoire d’idées. In: Philippe Alexandre/Reiner Marcowitz (Hrsg.): Die Zeitschrift ‚Die Hilfe‘ 1894–1944. Ein Ideenlabor in Deutschland. Bern/Berlin 2011, S. 3–27.

23 Zum Prediger Naumann vgl. Albrecht Grözinger: Friedrich Naumann als Redner. Ein Beitrag zur gegenwärtigen homiletisch-rhetorischen Diskussion (zugl. Diss. 1978). Mainz 1978.

24 Vgl. Hermann Schmalenbach: Die Soziologische Kategorie des Bundes. In: Die Dioskuren 1 (1922), S. 35-105; vgl. Bacher, Naumann (wie Anm. 6), S. 67f.

25 Vgl. Rosa: Gemeinschaft (wie Anm. 11), S. 84.

26 Hans Cymorek: Und das soll Naumann sein? Wege zu einer Biographie Friedrich Naumanns. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 14 (2002), S. 245–257, hier S. 245.

27 Vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 77 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Performanz und Predigt

Der kulturwissenschaftliche Begriff „Performanz" ist ein „geeignetes heuristisches Instrument, [um] die Wirkungen genauer zu qualifizieren, welche Aufführungen auszulösen vermögen."[28] Die Performativitätsforschung richtet den Blick daher wie Braungarts „Ästhetik des Politischen"[29] auf die Wirkung einer politischen Rede und geht von der Annahme aus, dass eine Aufführung eine „soziale Tatsache"[30] hervorbringt. Es wird im Folgenden deshalb weniger nach dem Inhalt einer Rede gefragt werden, sondern vielmehr nach deren „Ereignishaftigkeit"[31]. Eine zentrale Frage dieses Aufsatzes lautet deshalb, wie Naumann sprach und wie er sich zur Schau stellte.

Der Historiker und Journalist Felix Hirsch antwortete auf die Frage eindrucksvoll in einer österreichischen Wochenzeitung:

> „Unter den Rednern unserer Tage nimmt Friedrich Naumann […] eine ganz besondere Stellung ein. […] Er redet fließend, liest nie ab, und pflegt einzelne, ihm besonders wichtige Wörter durch scharfen Akzent hervorzuheben. Hin und wieder spielt beim Reden die Hand mit der Uhrkette."[32]

Die Theaterwissenschaftlerin Erika Fischer-Lichte unterstreicht in ihren Schriften zur Performativität, dass gerade der Einsatz des Körpers eine Wirkung evoziert. Sie spricht in diesem Zusammenhang von der „leibliche[n] Ko-Präsenz von Akteuren und Zuschauern" – einer „feedback-Schleife"[33] – und der „performative[n] Hervorbringung von Materialität", einer „Hervorbringung von Körperlichkeit".[34]

Naumanns Körper besaß ein ganz besonderes Wirkpotential. Denn Naumann war allein körperlich eine außergewöhnliche Erscheinung und produzierte durch die Präsenz seines wuchtigen Körpers Aufmerksamkeit: „Schon rein äußerlich ist er interessant. Der gewaltige, starkknöchige Kopf, die hohe Stirn und die stahlgrauen Augen bleiben seinen Zuhörern unvergesslich."[35]

28 So Erika Fischer-Lichte: Performativität und Ereignis. In: Dies./Christian Horn/Sandra Umathum/Matthias Warstat (Hrsg.): Performativität und Ereignis. Tübingen/Basel 2003, S. 11-40, hier S. 28; vgl. über den „Performative Turn" die zusammenfassende Darstellung von Doris Bachmann-Medick: Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften. 3. Aufl. Hamburg 2009, S. 104-143.

29 Vgl. Wolfgang Braungart: Ästhetik der Politik, Ästhetik des Politischen. Ein Versuch in Thesen. Göttingen 2012, bes. S. 55 u. S. 85.

30 Vgl. auch Dieter Mersch: Posthermeneutik. Berlin 2010, S. 227.

31 Vgl. Erika Fischer-Lichte: Ästhetik des Performativen. Frankfurt am Main 2004, S. 281-284.

32 Felix Hirsch: Friedrich Naumann. Ein Porträt. In: Neues Wiener Journal vom 26. April 1918, Nr. 8792, S. 3.

33 Fischer-Lichte: Ästhetik (wie Anm. 31), S. 58 f.

34 Ebd., S. 127 u. S. 130.

35 Hirsch: Naumann (wie Anm. 32), S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Neben der Eloquenz und Wortgewandtheit betonte Hirsch in seinem Artikel vom 26. April 1918 vor allem die lebendige Körpersprache, mit der Naumann seine Auftritte untermauerte. Zudem fiel Hirsch auf, dass Naumann frei vortrug und deshalb authentisch auf die Zuhörer wirkte. Auch in anderen Zeitungen wurde in regelmäßigen Abständen über das Naumann-Erlebnis berichtet:

> „Er begann mit den Türken und entfesselte schon hier den Beifall seiner Hörer; er ging dann zu den Bulgaren über, dann zu den Ungarn und gelangte hierauf zu den Österreichern. Und als Naumann nun im Verlaufe einer glänzenden Rede auf den greisen, von allen Völkern Mitteleuropas auf den innigsten verehrten Kaiser und König Franz Joseph zu sprechen kam, da unterbrach den Redner zum ersten Male wirklich allgemeiner, herzlicher Jubel und dieser Jubel steigerte sich zu einer geradezu erschütternden Kundgebung, als Naumann der heldenhaften Haltung unserer Truppen an der Isonzofront gedachte. Ein vieltausendköpfiges Publikum […] huldigte in spontaner Begeisterung dem Freund an der Donau.“[36]

Naumann, der oft mehrere Reden in einer Woche hielt, sprach an diesem Tag im großen Sitzungssaal des Preußischen Abgeordnetenhauses über sein ‚Mitteleuropa‘. Obwohl er nicht der einzige Politiker war, der einen Wirtschaftsbund zwischen Deutschland und Österreich forderte, wurde sein ‚Mitteleuropa‘ von den Deutsch-Österreichern besonders begeistert aufgenommen. Naumann avancierte während des Krieges zu einem regelrechten Bestsellerautor.[37]

3. Erfolg in der Krise

Die Popularität Naumanns nahm nicht ohne Grund während einer krisenhaften Umwälzung zu. Für den ehemaligen Pastor waren die Rahmenbedingungen des Krieges günstig. Der Erste Weltkrieg kann mit Max Weber als eine charismatische Situation interpretiert werden, da überall physische, psychische und materielle Not herrschte.[38] Die bereits im Kaiserreich vorhandene Sehnsucht vieler Deutscher nach einer starken Persönlichkeit gewann wäh-

36 Bericht über Naumanns Vortrag. In: Danzers Armee-Zeitung vom 13. Januar 1916, Nr. 2, S. 4.

37 Vgl. Jürgen Frölich: Friedrich Naumanns ‚Mitteleuropa‘. Ein Buch, seine Umstände und seine Folgen. In: vom Bruch (Hrsg.): Naumann in seiner Zeit (wie Anm. 1), S. 245-267 u. Jürgen Elvert: Mitteleuropa. Deutsche Pläne zur europäischen Neuordnung (1918–1945). Stuttgart 1999, S. 26.

38 Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. In: Edith Hanke (Hrsg.): Max Weber. Gesamtausgabe (Band I/22-4). Tübingen 2005, S. 460.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rend des Krieges zudem weiter an Bedeutung, wovon Naumann zusätzlich profitierte.[39]

Insbesondere für die Deutsch-Österreicher war Naumanns Schrift aus dem Großen Krieg „ein Evangelium des Sieges“[40], da es nicht zuletzt Sinn stiftete und Hoffnung erzeugte. Der Lyriker Hugo von Hofmannsthal bezeichnete Naumanns Mitteleuropa-Buch aus dem Ersten Weltkrieg beispielsweise als eine „geistige und politische Wohltat“[41]. Nahezu alle deutschsprachigen Tageszeitungen aus Österreich überschlugen sich mit Lob und Komplimenten:

> „Es ist bekannt, dass Friedrich Naumann in einem schnell berühmt gewordenen Buche ins Chaos unserer Zeit ein neues, wegweisendes Wort geworfen hat. Mitteleuropa! […] Friedrich Naumann ist heute mehr als nur Verfechter eines politischen Gedankenganges, es scheint, als hätten jene vielen recht, die jüngstens über ihn geschrieben haben und aus deren Zeilen das Wort „Prophetie“ emporleuchtet.“[42]

Wie schrieb Naumann sein Buch ‚Mitteleuropa‘? Naumann formulierte selbst diesen „ernsten Text“ in einer „plastischen und bildreichen, aber immer klaren und allgemein verständlichen Weise.“[43] Zudem setzte Naumann in seinem Buch an markanter Stelle bewusst auf die „wir-Form“, um mit dem Leser am Ende der Lektüre eine Gemeinschaft zu bilden: „Wir kommen anders aus ihm heraus, als wir hineingegangen sind. Wir kommen vom Krieg als Mitteleuropäer.“[44] Ganz nebenbei konnte Naumann auf seinen zahlreichen „Sensations[vorträgen]“[45] zusätzliche Anhänger für die Errichtung eines mitteleuropäischen Staatenbundes mobilisieren und wirkte somit mit der ein und derselben Idee doppelt.[46]

Obwohl es nach dem Ersten Weltkrieg weder zu einer Großdeutschen Lösung noch zu einer Demokratie mit Kaisertum[47] kam, war Naumann in der

39 Vgl. Wolfgang Hardtwig: Der Bismarck-Mythos. Gestalt und Funktion zwischen politischer Öffentlichkeit und Wissenschaft, in: Ders. (Hrsg.): Politische Kulturgeschichte der Zwischenkriegszeit 1918-1939. Göttingen 2005, S. 61-90, hier S. 77 f; vgl. auch Michael Wildt: Volksgemeinschaft und Führererwartung in der Weimarer Republik. In: Ute Daniel/Inge Marszolek/Wolfram Pyta/Thomas Welskopp (Hrsg.): Poltische Kultur und Medienwirklichkeiten in den 1920er Jahren. München 2010, S. 181-204.

40 Friedrich Naumann tot! In: (Linzer) Tages-Post vom 25. August 1919, Nr. 193, S. 3.

41 Nachlass: BArch Berlin, N 3001, Nr. 16, Blatt 109f., Hugo von Hofmannsthal an Friedrich Naumann am 21. Dezember 1915.

42 Felix Seidelmann: Friedrich Naumann. Ein Nachwort zu seinem Vortrage. In: Teplitz-Schönauer Anzeiger vom 9. März 1916, S. 1.

43 Rezension. In: Tiroler Zeitung vom 3. November 1915, S. 5.

44 Friedrich Naumann: Mitteleuropa (Volksausgabe mit Bulgarien). Berlin 1916, S. 243.

45 Vortrag Friedrich Naumanns. In: Grazer Mittags-Zeitung vom 27. Oktober 1916, S. 2.

46 Vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 111-119.

47 Friedrich Naumann: Demokratie und Kaisertum. Ein Handbuch für innere Politik. Berlin 1900.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

unmittelbaren Nachkriegszeit auf dem Höhepunkt seiner Popularität. Nach dem Großen Krieg wurde Naumann nicht nur zum Parteiführer der nunmehr drittgrößten Partei, der DDP, gewählt, sondern zugleich als ein potentieller Kandidat für das Amt des Reichspräsidenten gehandelt.[48] Er entwickelte sich in den ersten Monaten der Republik zu einem regelrechten Volkstribun, da er den überall anzutreffenden Protest gegen das „Versailler-Diktat" in die passenden Worte kleidete.

Am 15. Mai 1919 agitierte Naumann schließlich an einem besonders symbolischen Ort. Vor einer tausendköpfigen Menschenmenge, die sich vor dem Reichstag in Berlin eingefunden hatte, forderte Friedrich Naumann:

> „Dieser Friede ist unannehmbar! Wirtschaftlich macht er uns zu Knechten der Fremden, politisch reißt er unsere Brüder von uns los. Obwohl wir matt und hungernd sind, so können wir auf jede Gefahr hin nichts anderes tun, als die ungeheuerlichen Zumutungen abzuweisen, die von Paris aus an uns gerichtet werden. Darin wollen wir alle miteinander einig sein und jene Treue geloben, ohne die kein grosses Volk bestehen kann!"[49]

Hervorzuheben ist, dass Naumann an diesem Tag gegen den Versailler Vertrag mit einem in der Kirche anzufindenden Redeformat protestierte. Er wählte eine korrespondierende Form, in der er die Zuhörer aufforderte, ein Treuegelübte zu leisten.[50] Naumanns „Predigten" in der krisenhaften Nachkriegszeit wurden in Bezug auf seine darstellende Form als etwas Außergewöhnliches wahrgenommen, die sich durch eine leidenschaftliche Inszenierung auszeichneten. Zudem spielte noch immer Naumanns Körper eine wichtige Rolle, auch wenn er sich während des Krieges verändert hatte. Wurde Naumanns massiger Körper während des „Nervösen Zeitalters"[51] noch als ein ausgleichender Ruhepol wahrgenommen,[52] so gab Naumann nach dem Ersten Weltkrieg ein Bild des Leidens ab.

Der einstige, eher korpulent und gemütlich erscheinende Mann mit Schnauzbart wirkte nach dem Ersten Weltkrieg zusammengefallen und alt. Er war von seiner gewissenhaften und patriotischen Selbstzucht am Essen (Askese) gezeichnet. Obwohl Naumann schon altersbedingt nicht an den Kämpfen des Krieges teilgenommen hatte, so schien auch er durch alle Tiefen des Krieges gegangen zu sein. Der am 24. August 1919 verstorbene Politiker versinnbildlichte die Niederlage Deutschlands damit an seinem eige-

48 Vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 128-146.
49 Nachlass: BArch Berlin, N 3001, Umschlag 96, 2/97, Friedrich Naumann, Ansprache gegen den Versailler Vertrag, S. 347-348; vgl. dazu Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 135 f.
50 Berlins größte Kundgebung. Auf der Freitreppe des Reichstages. In: Vossische Zeitung vom 16. Mai 1919, S. 4; vgl. dazu Bacher, Naumann (wie Anm. 6), S. 135f.
51 Vgl. Joachim Radkau: Das Zeitalter der Nervosität. Deutschland zwischen Bismarck und Hitler. München/Wien 1998.
52 Vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nen Leib und Körper.[53] Für das Nachleben Naumanns war diese mittelbare Verbindung zwischen Krieg und Tod allerdings ein echter Glücksfall. Über die Konstruktion dieses Naumann-Mythos konnte eine Brücke gebaut werden, die die Vergangenheit mit der Gegenwart verband. Der Naumann-Kreis blieb während der Weimarer Republik somit weiterhin handlungsfähig, da der Mythos den „Kreis ohne Meister“[54] weiterhin wie eine „sinnvolle, gleichsam historische gemeinte Einheit“ umklammerte.[55]

Fazit

Naumann konnte sich seine Gefolgschaft nicht zuletzt „erreden“, da er sich der vergemeinschaftenden Funktion einer Rede bewusst war. In dem 1914 erschienen Buch über „die Kunst der Rede“ stellte Naumann fest, dass jede „geistige Gemeinschaftsbildung“[56] eine passende Darstellungsform benötigt:

„Es entsteht in Kürze eine Gemeinschaft, oder sie entsteht auch nicht. Ob sie aber entsteht, dass ist das Entscheidende für den inneren Erfolg der Rede. Diese Gemeinschaft aus unbekannten menschlichen Elementen zusammenzubauen, ist die Kunstaufgabe des Redners. Er bildet Gemeinde, und sei es nur für eine oder eine halbe Stunde.“[57]

Selbst der „räumlichen Seite“ schenkte Naumann in dieser „kulturwissenschaftlichen Studie“ die volle Aufmerksamkeit. Schließlich unterstützt die hervorgerufene Wirkung eines Raumes den Redner dabei, eine Gemeinschaft zu erzeugen. Besonders volle Kirchen betrachtete der ausgebildete Theologe weiterhin als einen „mithelfenden Raum“[58].

Wenige Monate vor seinem Tod zog es Naumann das letzte Mal als politischer Redner in die Kirche. Am 4. März 1919 hörte man ihn in der Jenaer Stadtkirche sagen:

> „Es kommt unter Blitz und Donner und Ungewitter, unter dem Zusammenbruche des Krieges, unter der Umwälzung aller unserer Verhältnisse. In dieser ernsten, schweren, das Innerste aufwühlenden Lage versammeln wir uns mit dem Gedanken an Volk, Vaterland, Zukunft und Kindeskinder hier im Gotteshause, eine gro-

53 Vgl. Dieter Mersch: Was sich zeigt. Materialität, Präsenz, Ereignis. München 2002, bes. S. 47 u. S. 59. Der Philosoph zeigt in diesem Buch, dass ein Körper immer auch als ein Medium verstanden werden muss: „Der Körper erweist sich als Schauplatz, an dem […] Bedeutung geschaffen, umgesetzt, und vermittelt werden.“

54 Vgl. Ulrich Raulff: Kreis ohne Meister. München 2009.

55 Zur Funktion des Mythos vgl. Andreas Dörner: Politischer Mythos und symbolische Politik. Der Hermannmythos: zur Entstehung des Nationalbewußtseins der Deutschen. Hamburg 1966, hier S. 59; vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 150.

56 Friedrich Naumann: Die Kunst der Rede. Berlin 1914, S. 14.

57 Ebd.

58 Ebd., S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ße politische Volksgemeinde, um miteinander zu durchdenken, wie es werden soll mit dem Aufbau, und wie wir wieder in Ordnung kommen. […] Wir müssen die ganze Krisis mit Geduld durchleben und nicht ohne Hoffnung. Denn wenn wir sie ohne Hoffnung durchleben, dann sinken wir jetzt. Der Mensch braucht Aufrichtung."[59]

Das Gotteshaus war in Naumanns Augen der geeignete Raum, um aus einer angeschlagenen „Notgemeinschaft" eine handlungsfähige „Volksgemeinschaft"[60] zu formen.

59 Friedrich Naumann: Demokratie als Staatsgrundlage. In: Ders.: Werke. Bd 2. Köln/Opladen 1966, S. 557-573; vgl. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 138.

60 Vgl. Wolfgang Hardtwig: Volksgemeinschaft im Übergang. Von der Demokratie zum rassistischen Führerstaat, in: Detlev Lehnert (Hrsg.): Gemeinschaftsdenken in Europa. Das Gesellschaftskonzept „Volksheim" im Vergleich 1900-1938. Köln/Weimar/Wien 2013, S. 227-253, hier S. 238 u. Bacher: Naumann (wie Anm. 6), S. 138.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Forum

Erich Weede

Was bedeutet die Globalisierung für Armut, Reichtum und wirtschaftliche Freiheit in der Welt?*

Was bedeutet Globalisierung?

Unter Globalisierung versteht man einen Prozess zunehmenden Freihandels und einer internationalen Arbeitsteilung mit grenzüberschreitenden Investitionen und Fertigungsketten. Dass der Freihandel im Interesse aller Beteiligten liegt, darüber herrscht unter Ökonomen weitgehende Einigkeit.[1] Den Grund für die Vorteilhaftigkeit des Freihandels nannte Adam Smith[2] schon am Ende des 18. Jahrhunderts, nämlich die Abhängigkeit des Ausmaßes der Arbeitsteilung von der Größe des Marktes. Weil Arbeitsteilung – das Alles findet man schon bei Smith – nicht nur die Produktivität fördert, sondern sogar zur Innovation beiträgt, ist der größte denkbare Markt, also ein globaler Markt, wünschbar. Während die Grenzen für den Warenverkehr ziemlich offen sind, gibt es beträchtlichen Widerstand gegen die Entstehung globaler Arbeitsmärkte, die von Massenmigration begleitet ist.

Globalisierung bedeutet auch Technologietransfer zwischen den Nationen. Allgemeiner noch: Globalisierung verbessert die Chancen, von Fremden zu lernen. Offensichtlich kann der Mensch mehr von denen lernen, die anders als er selbst sind und deshalb auch über andere Kenntnisse verfügen. Fremde sind anders. Deshalb kann man dem Historiker Landes[3] zustimmen, der die Gewinne beim Güterhandel für geringer hält als die Gewinne durch

* Dieser Aufsatz baut auf zwei Vorträgen auf, die ich im Frühjahr 2016 in der Schweiz gehalten habe, den einen bei einem Symposium zu Ehren von Wilhelm Röpke in englischer Sprache in Genf, den anderen bei der Liechtenstein Academy in Freudenfels.

1 Vgl. etwa Jagdish N. Bhagwati: The World Trading System at Risk. London 1991, S. 51; Milton Friedman/Rose Friedman: Free to Choose. New York 1981, S. 31-46.

2 Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen. München 1990 (Original: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. 1776).

3 David S. Landes: The Wealth and Poverty of Nations. New York 1998, S. 136: "If the gains from trade in commodities are substantial, they are small compared to the trade in ideas."

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den Austausch von Ideen. Unglücklicherweise gibt es vielfach Widerstände gegen die Zumutung, von Fremden zu lernen. Gerade für wirtschaftlich und technologisch noch wenig entwickelte Länder schafft die Übernahme fremden Wissens, fremder Produktionstechniken und Organisationsformen die sog. Vorteile der Rückständigkeit[4] und damit die Chance zu besonders schnellem Wachstum.

Mit Friedrich August von Hayek soll betont werden, dass Menschen in arbeitsteiligen Gesellschaften von Wissen profitieren, dass sie selbst nicht besitzen, vom Wissen der Anderen und von der Freiheit der Anderen, ihr Wissen zum eigenen Nutzen und damit auch zum Nutzen ihrer Tauschpartner zu gebrauchen. Hayek[5] hebt hervor, dass Menschen nicht nur ein Interesse an der eigenen Freiheit, sondern auch ein Interesse an der Freiheit der Anderen haben: „Die Vorteile, die ich aus der Freiheit ziehe, sind daher weitgehend das Ergebnis des Gebrauchs der Freiheit durch andere und größtenteils das Ergebnis eines Gebrauchs der Freiheit, den ich selbst nie machen könnte [...]. Es ist wichtiger, dass alles von irgend jemandem versucht werden kann, als dass wir alle dasselbe tun können [...]. Die wohltätige Wirkung der Freiheit ist daher nicht auf die Freien beschränkt [...]. Das Wesentliche ist, dass die Wichtigkeit der Freiheit, bestimmtes zu tun, nichts mit der Anzahl der Menschen zu tun hat, die dieses tun wollen: sie mag damit sogar fast im umgekehrten Verhältnis stehen." Das gilt nicht nur innerhalb von Gesellschaften, in denen man vom Wissen und der Freiheit der Anderen profitiert, sondern auch zwischen Gesellschaften. Nach Hayek profitieren unfreie Gesellschaften von der Freiheit freier Gesellschaften, von deren Wissensstand, deren Wissensmehrung bzw. deren technologischen Fortschritt, deren Wohlstand. Denn unfreie und deshalb rückständige und arme Gesellschaften können von freien und deshalb fortgeschritteneren Gesellschaften Technologien übernehmen und deren wohlhabende Kunden beliefern. Manche Ökonomen nennen das Vorteile der Rückständigkeit. Jedenfalls impliziert Hayeks Theorie auch die falsifizierbare Hypothese, dass ärmere Länder schneller als reichere Länder wachsen können.

Weil die Globalisierung durch Öffnung inländischer Märkte für ausländische Hersteller den Wettbewerb verschärfen muss, weil es bei Wettbewerb immer auch Verlierer gibt, ruft die Globalisierung auch Ressentiments und Widerstand hervor. Als Konsument genießt man die Vorteile der Globalisie-

4 Vgl. dazu etwa Angus Maddison: Economic Growth in Japan and the USSR. London 1969, oder auch Thomas Piketty: Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA 2014, S. 21: "By adopting the modes of production of the rich countries and acquiring skills comparable to those found elsewhere, the less developed countries have leapt forward in productivity and increased their national incomes. The technological convergence process may be abetted by open borders for trade, but it is fundamentally a process of diffusion and sharing of knowledge".

5 Friedrich August von Hayek: Die Verfassung der Freiheit. Tübingen 1971, S. 41 f.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rung: das vielfältigere Angebot, die günstigen Preise oder die Qualität des Angebots. Als Produzent – ob Arbeitgeber oder Arbeitnehmer – aber leidet man unter dem Wettbewerbsdruck. Wer mit Rücksicht auf die Arbeitsplätze Freihandel und Globalisierung einschränken will, sollte bedenken, dass protektionistische Politik die Arbeitsplätze der einen schützt, indem sie die Arbeitsplätze anderer Beschäftigter gefährdet, die beispielsweise auf preisgünstige Vorprodukte angewiesen sind.[6]

Man kann unter Globalisierung sogar die globale Ausbreitung der wirtschaftlichen Freiheit oder des Kapitalismus verstehen.[7] Die Globalisierung hat technologische und politische Voraussetzungen. Zu den technologischen gehören immer schnellere und preiswertere Kommunikations- und Transportmittel. Politische Voraussetzung ist, dass die Märkte weitgehend global sind, obwohl die politische Herrschaft geographisch beschränkt ist. Über die Standortkonkurrenz trägt die politische Fragmentierung zur Erhaltung und Verfestigung der wirtschaftlichen Freiheit bei.[8] Die Definition der wirtschaftlichen Freiheit impliziert schon Grenzen der Staatstätigkeit. Die Globalisierung und die Standortkonkurrenz der Staaten impliziert eine Exit-Option für das Kapital und in geringerem Ausmaß für qualifizierte Arbeitskräfte gegenüber repressiven Regierungen. Die Exit-Option bedeutet einen gewissen Schutz gegenüber ständig steigenden Steuerlasten und Konfiskationsgefahren. Sofern ein Staat viel mächtiger als andere ist, wie gegenwärtig die USA, setzt Globalisierung voraus, dass die Hegemonialmacht der wirtschaftlichen Freiheit und dem Kapitalismus mehr als andere verpflichtet ist. Mit Röpke könnte man auch sagen, dass eine liberale Weltwirtschaftsordnung Staaten verlangt, in denen der politische Liberalismus bzw. wirtschaftliche Freiheit herrschen.[9]

Vor dem Ersten Weltkrieg gab es schon einmal eine Phase der Globalisierung. Die zwei Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise dazwischen hatten die Globalisierung unterbrochen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg hat eine

6 Douglas A. Irwin: Free Trade under Fire. Princeton 2002, S. 11.

7 Besonders früh hat darauf hingewiesen Wilhelm Röpke: Die internationale Ordnung heute. 3. Aufl. Bern 1979, S. 320.

8 Vgl. dazu Eric L. Jones: The European Miracle. New York 1981; Landes: The Wealth and Poverty of Nations (wie Anm. 3); Douglass C. North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York 1990; Richard Pipes: Property and Freedom. New York 1999; Nathan Rosenberg/L. E. Birdzell: How the West Grew Rich. New York 1986; Erich Weede: Asien und der Westen. Baden-Baden 2000. Natürlich gibt es auch ganz andere und dazu im Widerspruch stehende Interpretationen der globalen Wirtschaftsgeschichte, etwa John M. Hobson: The Eastern Origins of Western Civilisation. Cambridge 2004; Kenneth Pomeranz: The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the World Economy. Princeton, NJ 2000.

9 Röpke: Die internationale Ordnung heute (wie Anm. 7).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

aufgeklärte amerikanische Wirtschaftspolitik wieder zur Globalisierung beigetragen. Mit Brink Lindsey[10] kann man feststellen:

> "Globalization is not a simplistic technological imperative. … It is the retreat of the state that has allowed international market relationships to regain a foothold. This retreat was provoked, not by the impingement of blind economic forces or transports of libertarian enthusiasm, but by disillusionment. The (socialist, E.W.) dream died because it failed. It failed morally in the horrors of its totalitarian variants; and it failed economically by miring millions in grinding poverty and subjecting billions more to unnecessary hardships. Globalization is the fitful, haunted awakening from the dream."

Die Folgen der Globalisierung

Hier kann man zwei voneinander verschiedene Fragen unterscheiden: Wird die Armut immer schlimmer? Das ist die wichtigere Frage, denn an Hunger und Armut kann man sterben. Außerdem kann man sich fragen: Nimmt die Ungleichheit zu? Das ist die weniger wichtige Frage. Zunächst zur ersten Frage: Wird die Armut in globaler Perspektive schlimmer? Der Nobel-Preisträger Angus Deaton[11] verneint diese Frage:

> "Life is better now than at almost any time in history. More people are richer and fewer people live in dire poverty. Lives are longer and parents no longer routinely watch a quarter of their children die. Yet millions still experience the horrors of destitution and of premature death. The world is hugely unequal. Inequality is often the consequence of progress. Not everyone gets rich at the same time, and not everyone gets immediate access to the latest life-saving measures ..."

Ähnlich weist François Bourguignon[12] an Hand von Weltbank-Daten mit einer Armutsschwelle von 1,25 US-Dollar und einer Kaufkraft von 2005 darauf hin, dass Anfang des 20. Jahrhunderts noch 70% der Weltbevölkerung arm waren, Anfang des 21. Jahrhunderts aber nur noch weniger als 20%.

Wegen der zunehmenden Weltbevölkerung bleibt ein abnehmender Anteil armer Menschen mit einer steigenden Zahl armer Menschen kompatibel. Seit 1990, also seitdem die Globalisierung mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und den Reformen in Indien sich beschleunigt hat, gilt das nicht mehr. Seitdem hat sogar die Zahl armer Menschen sich um eine halbe Milliarde verringert.[13] Ein anderer Beobachter, Steven Radelet[14], der eine höhere

10 Brink Lindsey: Against the Dead Hand. The Uncertain Struggle for Global Capitalism. New York 2002.
11 Angus Deaton: The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality. Princeton 2013, S. 1.
12 François Bourguignon: The Globalization of Inequality. Princeton 2015. S. 28ff.
13 Ebd., S. 29.
14 Steven Radelet: Prosperity Rising. In: Foreign Affairs 95(1) (2016), S. 85-95, hier S. 86.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Armutsschwelle verwendet, zeichnet sogar ein noch positiveres Bild der Entwicklung: "Global poverty is falling faster today than at any time in human history. In 1993, about two billion people were trapped in extreme poverty (defined by the World Bank as living on less than $ 1.90 per day); by 2012 that number had dropped to less than one billion. The industrialization of China is a big part of the story, of course, but even excluding that country, the number of extreme poor has fallen by more than 400 million."

Freihandel und Globalisierung haben in den letzten Jahrzehnten einen großartigen Beitrag zur Überwindung der Armut in den Entwicklungsländern geleistet – in den zwanzig Jahren von 1993 bis 2013 ist der Anteil der Menschheit, der von weniger als 1,90 Dollar pro Tag leben muss, von ungefähr einem Drittel auf ungefähr ein Zehntel gefallen.[15] Obwohl immer wieder beklagt wird, dass die Reichen immer reicher werden, ist das nicht zu Lasten der Armen gegangen. Sogar der prominente Kapitalismuskritiker Thomas Piketty[16] muss zugeben, dass die Entwicklung der Produktivität und damit der Einkommen viel wichtiger als Verteilungsfragen ist, denn er schreibt: "Inequality between the top 10 percent and bottom 10 percent, as measured by the P90/P10 ratio, is on the order of 3-4, and this is two to three times smaller than the gap in the standard of living between the end of the nineteenth century and the end of the twentieth century and than the gap between the richest and the poorest counties." Anders ausgedrückt kann man sagen, dass der Lebensstandard der Armen (genauer: derer, die ärmer als neunzig Prozent der Bevölkerung sind, aber die reichsten des ärmsten Zehntels sind) sich weit über den Lebensstandard ziemlich reicher Leute vor einem Jahrhundert (genauer: derer, die die Ärmsten der reichsten zehn Prozent sind) entwickelt hat. Auf lange Sicht kommt es wirklich vor allem auf die Produktivität an.

In umfangreichen wirtschaftsgeschichtlichen Studien kommt Deirde McCloskey[17] einmal zu dem Schluss, dass wirtschaftliche Freiheit seit Anfang

15 Free exchange. How the other tenth lives. In: The Economist 421, No. 9010, October 8, 2016, S. 68.

16 Thomas Piketty: The Economics of Inequality. Cambridge, MA 2015, S. 17.

17 Deirdre N. McCloskey: Bourgeois Dignity. Why Economics Can't Explain the Modern World. Chicago 2010; dies.: Bourgeois Equality. How Ideas, not Capital or Institutions, Enriched the World. Chicago 2016. Dass McCloskeys Vervielfachungen des Pro-Kopf-Einkommens ein Effekt der wirtschaftlichen Freiheit sind, ist zunächst mal meine Interpretation. Sie verwendet manchmal ungewöhnliche Formulierungen, wie ‚habits of the lip', weil es ihr auch darum geht, die Relevanz von Rhetorik und Geisteswissenschaften für die Wirtschaftswissenschaften aufzuzeigen. Stellenweise erweckt McCloskey den Eindruck, dass die unterschiedlichen Inhalte und die unterschiedliche Effektivität der Eigentums- und Verfügungsrechte belanglos seien. An anderen und nach meiner Auffassung überzeugenderen Stellen betont sie, dass es auf das ideelle, rhetorische und ethische Umfeld der Eigentums- und Verfügungsrechte, auf den Geist ankommt, mit dem sie praktiziert werden. In dieser Interpretation kann man dann McCloskey Ansatz als Ergänzung oder Modifikation statt als

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

des 19. Jahrhunderts im Westen zu einer Versechzehnfachung des Pro-Kopf-Einkommens geführt hat, später sogar zu einer Verdreißigfachung. Im Unterschied zwischen diesen beiden Zahlen sehe ich vor allem einen Hinweis auf die Unsicherheiten, die mit derartigen Schätzungen notwendigerweise verbunden sind. Jedenfalls sind bei diesen Zahlen qualitative Verbesserungen noch nicht berücksichtigt. Der Versuch, das zu tun, führt McCloskey zur These einer Verhundertfachung.

Obwohl Korrelationen nie kausale Hypothesen beweisen können, kann man von kausalen Hypothesen auf Korrelationen schließen. Wenn man, wie ich, den Standpunkt vertritt, dass der Kapitalismus oder die wirtschaftliche Freiheit[18] zum Wirtschaftswachstum beiträgt, dann sollte man nach Kontrolle anderer plausibler Wachstumsdeterminanten eine Korrelation zwischen der mutmaßlichen Ursache und ihrer Wirkung finden. Wenn man von historischer Betrachtung zu internationalen Vergleichen übergeht, dann sind quantitative Daten verfügbar, die eine Korrelation zwischen wirtschaftlicher Freiheit oder ihrer Verbesserung einerseits und steigenden Einkommen nicht nur des Durchschnitts, sondern sogar der ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung belegen.[19] Deshalb kann man durchaus die These aufstellen. Wer die Armut überwinden will, muss auch das Mittel dazu wollen: die wirtschaftliche Freiheit oder den Kapitalismus. Dabei wird die wirtschaftliche Freiheit erfasst über niedrige Steuer- und Sozialtransferquoten, sichere Eigentums- und Verfügungsrechte, Freihandel, geringe Regulierung von Arbeits- und Produktmärkten und niedrige Inflation. Warum tragen Kapitalismus und wirtschaftliche Freiheit so viel zur Überwindung der Armut bei? Schon bei Smith[20] findet man das Argument, dass die Möglichkeit des Eigentumserwerbs Arbeitsanreize schafft. Ohne Arbeit bleibt Wohlstand undenkbar. Bei Ludwig von Mises[21] wird ergänzt, dass Privateigentum an Produktionsmitteln notwendig ist, damit Knappheitspreise auf Arbeits- und anderen Inputmärkten möglich werden und damit eine rationale Ressourcenallokation. Damit auch Kommunisten das Argument akzeptieren können, haben chinesi-

Alternative zum eigentumsrechtlichen Ansatz sehen. Dass meine Interpretation von McCloskeys Werk nicht abwegig ist, lässt sich auch mit der Überschrift des 16. Kapitels in Bourgeois Equality, S. 139, belegen: "Most Governmental Institutions Make Us Poorer." Die Obrigkeit handelt vor allem dann wirtschaftsfördernd, wenn sie auf die Bevormundung der Menschen verzichtet.

18 Genau wie die Konstrukteure von „Skalen der wirtschaftlichen Freiheit" verwende ich die Begriffe „wirtschaftliche Freiheit" und „Kapitalismus" synonym.

19 James D. Gwartney/Robert A. Lawson/ oshua Hall: Economic Freedom of the World. Vancouver/Potsdam o. J. (=2013); Erich Weede: Wirtschaftliche Freiheit – Hintergrundbedingungen, Auswirkungen und Gefährdungen. In: Wirtschaftspolitische Blätter 61 (3-4) (2014), S. 443-455.

20 Smith. Der Wohlstand der Nationen (wie Anm. 2).

21 Ludwig von Mises: Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 47 (1) 1920, S. 86-121.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sche Ökonomen[22] Mises' Einsicht so formuliert, dass nur Privatbesitz an Produktionsmitteln die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile statt ihrer Vernachlässigung garantiert. Bei Hayek[23] wird dann hinzugefügt, dass Wissensnutzung nur bei dezentralen Entscheidungen und damit auch einer Gewaltenteilung von Wirtschaft und Politik, also *nicht* in einer Planwirtschaft, möglich ist.

Wegen der Vorzüge der wirtschaftlichen Freiheit sollte man auch zunehmende Ungleichheit, die man in vielen Gesellschaften – von den USA bis nach China – durchaus beobachten kann, nicht als Grund für ein Roll Back des Kapitalismus oder eine Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit annehmen. Forderungen nach Verschärfung der Steuerprogression, der Regulierung der Arbeitsmärkte oder der Erhöhung von Erbschaftssteuern sollte man deshalb mit Skepsis begegnen.[24]

Nach Hayek nützt die wirtschaftliche Freiheit nicht nur denen, die sich ihrer erfreuen, sondern auch denen, denen sie von ihren Regierungen vorenthalten wird. Es gibt externe Effekte der wirtschaftlichen Freiheit. Wenn reiche kapitalistische Länder die Freiheit genießen, dann bieten sie den anderen Ländern ein Vorbild und gleichzeitig kaufkräftige Märkte für ihre Produkte. Als Export der wirtschaftlichen Freiheit vom Westen in den Rest der Welt bietet die Globalisierung ein günstiges Umfeld für arme Länder, aufzuholen bzw. die potenziellen Vorteile der Rückständigkeit auszunutzen. Eins der stärksten und robustesten Befunde der international vergleichenden Wachstumsforschung[25] ist, dass arme Länder schneller als reiche Länder wachsen (können). Die armen Länder können Produktionstechnologien, Organisationsmodelle und Marketingtechniken von den höher entwickelten Ländern übernehmen. Sie können Arbeitskräfte aus einer wenig produktiven Landwirtschaft umsetzen zu produktiverer Tätigkeit erst in der Industrie und dann im Dienstleistungsbereich. Außerdem ist es für Nachzügler leichter als für Pioniere, profitable Investitionsmöglichkeiten zu finden. Man muss allerdings betonen, dass die Vorteile der Rückständigkeit nur potenzielle Vorteile sind. In Nordkorea oder Zimbabwe oder Venezuela wurden sie nicht realisiert, sondern verspielt. Im Großen und Ganzen haben die Asiaten östlich von Indien diese Vorteile besser als die Afrikaner genutzt. Deshalb ist es für

22 Justin Yifu Lin/Fang Cai/Zhou Li: The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform. Hong Kong 2003.

23 Friedrich August von Hayek: The Use of Knowledge in Society. In: American Economic Review 35 (4) 1945, S. 519-530.

24 Anthony B. Atkinson: How to Spread the Wealth. Practical Policies for Reducing Inequality. In: Foreign Affairs 95(1) 820169, S. 29-33.

25 Michael Bleaney/Akira Nishiyama: Explaining Growth: A Contest Between Models. In: Journal of Economic Growth 7(1) (2002), S. 41-56; Xavier Sala-i-Martin/Gernot Doppelhofer/Ronald J. Miller: Determinants of Long-Term Growth. In: American Economic Review 94(4) (2004), S. 613-835.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

die Entwicklungsländer viel wichtiger, dass der Westen seine eigene wirtschaftliche Freiheit pflegt als etwa, dass wir mehr Entwicklungshilfe leisten. Denn deren positive Effekte bleiben umstritten.[26] Auch nützlich ist der Verzicht auf den Export planwirtschaftlicher Ideen aus der westlichen Welt in die Entwicklungsländer. Diese zeichnen sich fast immer durch schlecht funktionierende Verwaltungen aus, die mehr noch als hoch entwickelte Länder mit dem Versuch der Wissenszentralisierung überfordert sein müssen.[27]

Man kann sogar auf einen doppelten Vorteil der Rückständigkeit verweisen. Der erste, schon behandelte Vorteil der Rückständigkeit liegt in der Wachstumschance durch Übernahme westlicher Technologien. Der zweite Vorteil besteht darin, dass dasselbe kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen heute niedrigere Säuglingssterblichkeiten, eine bessere Ernährung, saubereres Trinkwasser und höhere Lebenserwartungen ermöglicht als auf früheren wirtschaftlichen Entwicklungsstufen.[28] Beide Effekte beruhen im Wesentlichen auf derselben Ursache, der Diffusion von Wissen und Technologie. Man beobachtet solche Effekte nicht nur im internationalen Vergleich, sondern natürlich auch innerhalb von Nationen. Denn in den USA sind die Effekte von Einkommen oder Rassenzugehörigkeit auf die Lebenserwartung im Laufe der Zeit schwächer geworden.[29] Ach die Unterprivilegierten profitieren von den Fortschritten, die zuerst den Bessergestellten zugute kommen.

Das Unbehagen an der Globalisierung

Obwohl die wirtschaftliche Freiheit oder der Kapitalismus beim Zurückdrängen der Armut in der Vergangenheit sehr erfolgreich waren und vielleicht absolute Armut bald so gut wie ganz überwinden werden, wird Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverhältnisse ewig eine Begleiterscheinung des Kapitalismus bleiben. Die Globalisierungseffekte hängen eng mit dem Aufstieg Chinas zusammen. Chinas Anteil an den Weltexporten hat sich von 1991 bis 2013 verzehnfacht. Er ist von zwei auf zwanzig Prozent gestiegen.

26 Deaton: The Great Escape (wie Anm. 11); William Easterly: The Tyranny of Experts. Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor. New York 2014; Jeffrey D. Sachs: The End of Poverty. New York 2005.

27 Peter Bauer: The Disregard of Reality. In: CATO Journal 7(1) (1987), S. 29-42; Mancur Olson: Diseconomies of Scale and Development. In: ebd. S. 77-97.

28 Gary Becker/T. J. Philipson/R. R. Soares: The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality. American Economic Review 91 (2005), S. 277-291; Indur M. Goklany: The Improving State of the World. Why We Are Living Longer, Healthier, More Comfortable Lives on a Cleaner Planet. Washington, DC 2007; Charles Kenny: Getting Better. Why Global Development is Succeeding – and How We Can Improve the World Even More. New York 2011.

29 Death and money. Looking up. In: The Economist 419, No. 8989, May 14, 2016, S. 29-30.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

In Amerika könnte das für den direkten Verlust von 1,2 Millionen Industriearbeitsplätzen und zusammen mit indirekten Effekten für den Verlust von 2,4 Millionen Arbeitsplätzen verantwortlich sein. Nach einer im „Economist" besprochenen Studie[30] würden die reichsten Konsumenten im Westen ohne Freihandel nur 28 %, das ärmste Dezil aber 63 % seiner Kaufkraft verlieren. Dort wird auch auf die Rettungskosten in der amerikanischen Reifenindustrie pro Arbeitsplatz durch protektionistische Maßnahmen gegen China verwiesen: 900.000 Dollar. Weil die Arbeiter in der Reifenindustrie mit Sicherheit viel weniger pro Jahr verdienen, weil solche Rettungsmaßnahmen in einer dynamischen Wirtschaft keine Ewigkeitsgarantie haben, sieht das nicht nach einer kostengünstigen Politik aus.

Der Kapitalismus baut auf einer Begrenzung der Staatstätigkeit auf und auf Gewaltenteilung oder Machtgleichgewichten bzw. 'checks and balances'. Dabei sollte man nicht nur oder in erster Linie an die Gewaltenteilung unter Legislative, Exekutive und Judikative, sondern mehr noch an die zwischen den Machthabern und Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Politik denken. Je mächtiger die Politiker sind, desto stärker können sie Vermögenswerte und Einkommen umverteilen, desto stärker werden private Eigentums- und Verfügungsrechte eingeschränkt. Trotzdem darf man natürlich die Frage nach den Trends in der Einkommensverteilung stellen. Wieder soll eine globale Perspektive gelten. Dann kann man die Ungleichheit in der Einkommensverteilung in zwei Komponenten zerlegen. Es gibt erstens eine Einkommensungleichheit innerhalb von Staaten, in denen man die individuellen Abstände vom nationalen Mittelwert erfassen kann. Außerdem gibt es Ungleichheit zwischen den Staaten, in denen man die Abstände der nationalen Mittelwerte vom globalen Mittelwert erfassen kann. Die nationalen Mittelwerte variieren zwischen ungefähr 150 Euro im Monat in Afrika und 3000 Euro pro Kopf im Westen.[31]

Im 20. Jahrhundert war die zwischenstaatliche Ungleichheit immer die dominante Determinante der Ungleichheit unter den Menschen. Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts nimmt die (nach der Bevölkerungsgröße gewichtete) Ungleichheit zwischen den Ländern wegen des beschleunigten nachholenden Wachstums gerade volkreicher asiatischer Staaten schnell ab.

Gleichzeitig nimmt die Ungleichheit innerhalb der Staaten tendenziell zu.[32] Was Ungleichheit innerhalb der Länder angeht, sind nicht alle Staaten

30 Special Report. The Global Economy. In: The Economist 421, No. 9009, October 1, 2016, nach S. 42.

31 Piketty: Capital (wie Anm. 4), S. 64.

32 Bourguignon: The Globalization of Inequality (wie Anm. 12), S. 42. Um die Ungleichheit unter den Menschen in eine innerstaatliche und eine zwischenstaatliche Komponente zu zerlegen und die Bedeutsamkeit beider Komponenten miteinander zu vergleichen, eignet sich der Theil-Index besser als andere Indices.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

in gleichem Ausmaß von dem Trend hin zu mehr Ungleichheit betroffen. Aber China, Indien und fast alle westlichen Gesellschaften, sogar die skandinavischen, sind betroffen.[33] Die USA bieten ein besonders eindrucksvolles Beispiel. Zwischen 1979 und 2007 sind die Einkommen der obersten zehn Prozent um 250, die der ärmsten zwanzig Prozent nur um 37 Prozent gestiegen. Die obersten zehn Prozent haben in den USA die Zugewinne an Einkommen weitgehend beansprucht.

Wenn man sich die absoluten Einkommenszuwächse pro Kopf in den beiden letzten Jahrzehnten (für die es schon Daten gibt) ansieht, dann stellt man fest, dass die reicheren Schichten auch die größten absoluten Zuwächse hatten. Wenn man allerdings auf prozentuale Zuwächse schaut, dann ergibt sich ein ganz anderes Bild.[34] Dann haben die privilegiertesten Menschen und die in der Nähe des globalen Medians, von denen viele in China oder sonstwo in Asien leben, am meisten dazu gewonnen, während die untere westliche Mittelschicht, die in der Nähe des 80. Perzentils der globalen Einkommensverteilung angesiedelt ist, besonders geringe Zuwächse hatte. Weil diese Menschen aber absolut gesehen dennoch mehr dazu gewonnen haben als Asiens aufstrebende Mittelklassen, sollte man deren Leiden nicht übertreiben und sie für Opfer von Globalisierung und technologischem Fortschritt halten. Außerdem bezieht die untere Mittelschicht im Westen wesentlich höhere Einkommen als ähnlich qualifizierte Menschen in Asien, natürlich immer kaufkraftbereinigt. Man kann das eine Staatsbürgerschaftsprämie oder Rente nennen.[35] Diese Rente verliert allerdings mit der Globalisierung immer mehr an Wert.

In Deutschland ist der vor allem in den angelsächsischen Ländern beobachtbare Trend zur zunehmenden Lohnspreizung und damit mehr Ungleichheit gestoppt.[36] Auch der Multiplikator beim Verdienst von DAX-Vorständen und Normalverdienern im gleichen Unternehmen ist von 2011 bis 2014 vom Faktor 62 auf den Faktor 57 gefallen.[37] Außerdem geht gerade die Armut in Deutschland zurück.[38] Sogar in den USA sind im Jahre 2015 die Einkommen der unteren Dezile prozentual stärker gewachsen als die der oberen Dezile.[39]

33 Bourguignon: The Globalization of Inequality (wie Anm. 12), S. 50-54.
34 Branko Milanovic: Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, MA 2016, S. 11 und 26.
35 Ebd., S. 132.
36 Trend zu wachsender Lohnspreizung gestoppt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.9.2016, S. 17.
37 Dax-Vorstände verdienen 57-mal so viel. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.10.2016, S. 24.
38 Armut in Deutschland geht deutlich zurück. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.11.2016, S. 17.
39 Barack Obama: The way ahead. In: The Economist 421, No. 9010, October 8, 2016, S. 21-24.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vermögen ist noch ungleicher als Einkommen verteilt. Aber Vermögen ist ja nur wichtig, weil es Einkommensquelle ist. Oxfam und die Credit Suisse haben in einem Global Wealth Report kürzlich behauptet, dass die oberen 1 % über mehr Vermögenswerte verfügen als die unteren 99 %, dass die 62 reichsten Personen mehr als die ärmere Hälfte der Menschheit besitzen. Aber die diesen Zahlen zugrunde liegende Studie kann auch kritisiert werden.[40] In der Studie geht es um Nettovermögenswerte. Viele amerikanische Graduierte beginnen ihr Berufsleben mit einem Schuldenberg in Höhe von zig tausend Dollar. Trotz ihrer Aussicht, in Kürze gut zu verdienen und meist auch zügig die Schulden abzubauen, gelten sie als ärmer als indische oder afrikanische Bauern, denen niemand nennenswerte Beträge leihen würde. Auch wenn es nicht leicht ist, ein besseres Verfahren vorzuschlagen: Zweifel an der Studie bleiben berechtigt. Nach Milanovic[41] beträgt der Vermögensanteil des reichsten Prozents 46 Prozent, wobei es schon Korrekturversuche für verborgene Vermögenswerte und Untertreibungen gegeben hat. Dieses eine Prozent hatte ungefähr 2010 auch 29 Prozent des globalen Einkommens bezogen. Offensichtlich sind Vermögenswerte weiter weg vom Konsum, der materiellen Lebensqualität oder Langlebigkeit als Einkommen. Deshalb sollte man mit dem prominenten Kapitalismuskritiker Piketty[42] die Einsichten wiederholen, "the lion's share of income inequality today [...] is due to labor income inequality", auch dass die meisten Superreichen heute im Gegensatz zum 19. Jahrhundert selbst arbeiten. Man denke etwa an die Gründer von Microsoft oder Google.

Wer Wohlstand statt Einkommen oder auch Ungleichheit statt Armut in den Mittelpunkt der Analyse stellt, will die wirtschaftliche Freiheit oder den Kapitalismus delegitimieren. Wer das tut, vergisst, dass nur die wirtschaftliche Freiheit oder auch die Erfindung des Kapitalismus dafür gesorgt haben, dass Europa bzw. der Westen vor anderen Zivilisationen die Massenarmut überwinden konnte, dass der kapitalistische Westen dem Rest der Menschheit die Vorteile der Rückständigkeit als externen Effekt unserer wirtschaftlichen Freiheit geschenkt hat, dass Hunderte von Millionen Asiaten deshalb Hunger und Armut entkommen konnten. Der Konzentrationsgrad von Privateigentum und Vermögenswerten ist längst nicht so wichtig wie die Freiheit der Eigentums- und Verfügungsrechte von staatlicher Kontrolle. Mises[43] wusste das schon 1920. Dahinter sollte man auch heute nicht zurückfallen.

40 Zweifel an Oxfams Armuts- und Reichtumsvergleich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.1.2016, S. 15.
41 Milanovic: Global Inequality (wie Anm. 34), S. 41.
42 Piketty: The Economics of Inequality (wie Anm. 16), S. 6 und 66..
43 Mises: Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen (wie Anm. 21)..

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Zukunftsaussichten der wirtschaftlichen Freiheit und Globalisierung

Der wirtschaftlichen Freiheit, die zuerst im Westen etabliert wurde, und deren Export in den Rest der Welt durch Globalisierung verdankt die Menschheit eine Vervielfachung des Pro-Kopf-Einkommens und ein Zurückdrängen bitterer Armut in tendenziell immer kleiner werdende Räume. Vor ca. 55 Jahren sind in China noch vielleicht über vierzig Millionen Menschen verhungert,[44] heute ist China, wo immerhin ca. ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt, ein Kraftzentrum der Weltwirtschaft, obwohl der wirtschaftlichen Freiheit dort noch recht enge Grenzen gezogen sind.[45] Wenn man die Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen in der Vergangenheit in die Zukunft extrapoliert, dann kann man mit Optimismus in die Zukunft schauen.[46] Zwar garantieren weder Trendextrapolationen noch Induktionsschlüsse gültige Vorhersagen, aber die Ableitung der Erwartung des Gegenteils der bisherigen Erfahrungen ist noch merkwürdiger und bedarf zumindest sorgfältiger Begründung. Wenn man die Auswirkungen der digitalen Revolution für die Beschäftigungschancen bedenkt, dann kann man dennoch die Frage stellen: "Will Humans Go the Way of Horses?"[47]

Besser als Pessimismus und Zukunftsangst lässt sich Agnostizismus begründen. Bisher haben sich die Lebensbedingungen der Menschen durch Erkenntnisfortschritt und Wissenszuwachs, durch technologischen Fortschritt und Produktivitätsgewinne ergeben. Wie diese sich künftig entwickeln, das kann man grundsätzlich nicht wissen. Diese Erkenntnis verdanken wir Karl Popper.[48] Weil der Zuwachs des menschlichen Wissens gleichzeitig unvorhersehbar und ein entscheidender Bestimmungsgrund unserer Handlungsmöglichkeiten ist, muss der künftige Verlauf der Geschichte unvorhersehbar bleiben. Aber man darf die Frage stellen, ob wenigstens die Menschen innerhalb des Westens sich des Wertes der wirtschaftlichen Freiheit hinreichend bewusst sind.

44 Frank Dikötter: Mao's Great Famine. The History of China's Most Devastating Catastrophe, 1958-1962. London 2010.

45 Yasheng Huang: Capitalism with Chinese Characteristics. Entrepreneurship and the State. New York 2008; Minxin Pei: China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy. Cambridge, MA 2006.

46 McCloskey, Bourgeouis Equality (wie Anm. 17), S. 64.

47 Erik Brynjolfsson/Andrew McAfee: Will Humans Go the Way of Horses? Labor in the Second Machine Age. In: Foreign Affairs 94(4), 2015, S. 8-14. Man kann die Implikationen der digitalen Revolution allerdings auch ganz anders betrachten, etwa: Robert J. Gordon: The Rise and Fall of American Growth. Princeton, NJ 2016. Nach Gordon sollten wir uns trotz der digitalen Revolution eher auf langsames Produktivitätswachstum einstellen.

48 Karl R. Popper: Das Elend des Historizismus. Tübingen 1974, S. XI.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Den Kern westlicher Werte kann man in Anlehnung an John Locke[49] in Selbsteigentum, individueller Freiheit, privaten Eigentums- und Verfügungsrechten sehen, damit notwendigerweise auch in einer Begrenzung der Staatstätigkeit. Mancher Leser wird sich wundern, warum ich bisher den Rechtsstaat nicht erwähnt habe, sondern nur die Begrenzung der Staatstätigkeit. Natürlich setzt die Begrenzung der Staatstätigkeit den Rechtsstaat voraus. Aber *das* entscheidende Merkmal eines freiheitlichen Rechtsstaates sind nicht die Verhaltensschranken im Recht für normale oder machtlose Menschen, sondern die Setzung von Grenzen für die Machthaber. Ohne Einhegung politischer Macht kann es keinen freiheitlichen Rechtsstaat geben. Im späten 17. Jahrhundert schrieb Locke[50] zu Selbsteigentum, Arbeit und Eigentum folgendes: "Every man has a property in his own person: this nobody has any right to but himself. The labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his." Individuelle Freiheit und Selbsteigentum sind wie zwei Seiten einer Medaille. Privateigentum ergibt sich aus freier Arbeit. Deshalb muss nach Locke[51] die Regierungstätigkeit begrenzt sein:

> "The supreme power cannot take from any man part of his property without his own consent: for the preservation of property being the end of government […] for wherever the power, that is put in any hands for the government of the people, and the preservation of their properties, is applied to other ends, and made use of to impoverish, harass, or subdue them into arbitrary and irregular commands of those that have it; there it presently becomes tyranny, whether those that thus use it are one or many."

Ähnlich hat James Buchanan[52] geschrieben: "Private or several property serves as a guarantor of liberty, quite independently of how political or collective decisions are made. The direct implication is, of course, that effective constitutional limits must be present, limits that will effectively constrain over political intrusions into rights of property, as legally defined, and into voluntary contractual arrangements involving transfer of property. If individual liberty is to be protected, such constitutional limits must be in place prior to and separately from any exercise of democratic governance […]. The tyranny of the majority is no less real than any other, and, indeed, it may be more dangerous because it feeds on the idealistic illusion that participation is all that matters." Damit wird angedeutet, dass auch demokratisch legitimierte Entscheidungen eine Gefahr für die individuelle Freiheit, einschließlich der wirtschaftlichen Freiheit, darstellen können, dass die Demokratie an sich

49 John Locke: Two Treatises on Government and a Letter Concerning Toleration, ed. by Ian Shapiro. New Haven, CT 2003 (Original 1690)..
50 Ebd., S. 111.
51 Ebd., S. 161 und 189.
52 James M. Buchanan.: Property as a Guarantor of Liberty. Aldershot (UK) 1993, S. 59.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

noch kein Garant der Freiheit, vor allem auch der wirtschaftlichen Freiheit, darstellt.

Von Locke bis Buchanan oder Hayek haben die klassischen Liberalen – im Gegensatz zu den sogenannten Liberalen des 20. Jahrhunderts in den USA, die in ihren politischen Bestrebungen vielfach den Sozialdemokraten in Europa entsprechen, oder den Linksliberalen – deshalb immer ein Primat der Freiheit und einen Schutz vor staatlichen Übergriffen gefordert. Das wird oft als negativer Freiheitsbegriff bezeichnet. Wer dem Staat Fürsorgepflichten für bedürftige Bürger zugesteht oder auferlegt, muss staatliche Übergriffe auf das Privateigentum der Bürger und die Früchte ihrer Arbeit zulassen. Denn Sozialtransferleistungen müssen finanziert werden. Damit wird eine schiefe Ebene betreten, bei der nicht klar ist, ob und wo es eine Haltelinie gibt.

Anfang des 20. Jahrhunderts waren Grenzen der Staatstätigkeit oder 'limited government' oder Respekt vor der wirtschaftlichen Freiheit noch Tatsachen, jedenfalls im Westen. Die Staatsausgaben lagen in vielen westlichen Ländern um die zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Nirgendwo waren sie vor dem Ersten Weltkrieg über 17 Prozent. Am Ende des 20. Jahrhunderts war der Staatsanteil in den USA um ein Drittel und in vielen europäischen Ländern in der Nähe der Hälfte des BIP.[53] Die Grenzen der Staatstätigkeit werden zunehmend verschoben. Das gilt nicht nur für das weitgehend abgerüstete Europa, sondern auch für die USA.[54] In Europa sind die Sozialtransfers zum dominanten Posten der Staatshaushalte geworden. Der Schwerpunkt westlicher Staatshaushalte auf Transfers und Sozialleistungen ist zu einer Wachstumsbremse geworden und trägt auch zur Arbeitslosigkeit bei.[55] Der „Economist"[56] hat kürzlich den Zusammenhang zwischen

53 Vito Tanzi: Government Versus Markets. The Changing Economic Role of the State. New York 2011; ders./Ludger Schuknecht: Public Spending in the 20th Century. Cambridge 2000; Piketty, Capital in the Twenty-First Century (wie Anm. 4), S. 475.

54 William Voegeli: Never Enough. America's Limitless Welfare State. New York 2010.

55 Andreas Bergh/Martin Karlsson: Government size and growth: Accounting for economic freedom and globalization. In: Public Choice 142 (1-2), 2010, S. 195-213; Peter Bernholz: Growth of Government, Economic Growth and Individual Freedom. In: Journal of Institutional Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 142 (1986), S. 661-683; Silvia Fedeli / Francesco Forte: High deficits and high taxation create unemployment. Evidence from OECD countries (1981-2009). Paper presented at the Zürich Conference of the European Public Choice Society, April 3-6, 2013; Christina D. Romer/David H. Romer: The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. American Economic Review 100 (2010), S. 763-801; Richard Vedder / Jonathan Robe: Taxes and Economic Growth: Implications for German Tax Reform. München 2009; Erich Weede: ‚Schleichender Sozialismus', Marktvermachtung und wirtschaftliche Stagnation. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19 (Staatstätigkeit), 1988, S. 88-114. Es gibt natürlich auch Autoren, die ganz andere Auffassungen vertreten, etwa Peter H. Lindert: Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Cambridge 2004.

56 Northern lights. Special report: Nordic countries. In: The Economist 406, No. 8821. February 2, 2013, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Steuerlast und den Wachstumsaussichten von Volkswirtschaften so zusammengefasst: "An increase in tax revenues as a share of GDP of ten percentage points is usually associated with a drop in annual growth of half to one percentage point." Warum ist das so?

Erstens kann es der Steuer- und Sozialstaat nicht vermeiden, harte Arbeit durch Steuerbelastung zu entmutigen und mangelnden Erfolg auf dem Markt durch Transfers zu belohnen. Mit dieser Art von Reaktionsverstärkung müssen die Arbeitsanreize geschwächt werden. Zweitens muss der Sozialstaat auch die Anreize für Eltern schwächen, ihren Kindern Arbeitsdisziplin zu vermitteln. Vor allem bei schwachen Begabungen ist es ja kein großer Unterschied, ob das Kind später von Sozialleistungen oder schlecht bezahlter Arbeit lebt.[57] Drittens regt der Sozialstaat – je großzügiger er ist, umso mehr – unerwünschte Migration an, nämlich die Zuwanderung in Sozialsysteme und Abwanderung von Leistungsträgern und großen Steuerzahlern. Viertens wird der Strukturwandel, der bei Schumpeter[58] auch als schöpferische Zerstörung bezeichnet wird und eine unerlässliche Komponente des Wirtschaftswachstums darstellt, ebenfalls beeinträchtigt.

Schlimmer noch ist, dass die westlichen Sozialstaaten die Sozialleistung nicht aus Steuermitteln, sondern zumindest teilweise durch Staatsverschuldung finanziert haben. Von der Ausnahme Deutschland mal abgesehen sind in den letzten Jahren fast überall im Westen und erst recht in Japan die Staatsschulden – und oft auch die privaten Schulden – schneller als die Volkswirtschaften gewachsen.[59] Die Situation ist vor allem deshalb besorgniserregend, weil neben den Staatsschulden auch die Schulden der Haushalte hoch sind und ein gleichzeitiger Rückgang beider Arten von Schulden nicht leicht erreichbar ist.[60] Einige ökonometrische Studien sprechen dafür, dass Staatsverschuldung zumindest mit verlangsamtem Wachstum und mehr Arbeitslosigkeit korreliert.[61] Neben den expliziten Staatsschulden, die vielfach

57 Assar Lindbeck/Sven Nyberg: Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms, and Social Insurance. In: Quarterly Journal of Economics CXXI (2006), S. 1473-1503.

58 Joseph Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern 1950.

59 Carmen M. Reinhart/Vincent Reinhart/Kenneth S. Rogoff: Dealing with Debt. In: Harvard Kennedy School: Faculty Research Working Paper 15-009, 2015. Daniel Stelter: Die Krise ist vorbei, macht Pause, kommt erst richtig. Was passiert mit unserem Geld? München 2014, S. 6-9.

60 Stelter, Die Krise ist vorbei (wie Anm. 59), S. 80-81.

61 Fedeli/Forte: High deficts and high taxation create unemployment (wie Anm. 55); Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff: A Decade of Debt. Washington, DC 2011; die Kritik an der Arbeit von Reinhart und Rogoff stellt nicht die negative Korrelation zwischen der Höhe der Staatsverschuldung und den Wachstumsraten von Volkswirtschaften infrage, sondern nur, ob es eine Schwelle in der Nähe von neunzig Prozent gibt, wonach der Zusammenhang enger als vorher wird. Die kausale Interpretation des Zusammenhangs ist schwierig, weil zweigleisige Kausalität recht plausibel ist. Außerdem sind Drittvariablen, wie eine schlechte Wirtschaftspolitik, denkbar, die gleichzeitig die Schulden erhöhen und das Wachstum verringern können.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

in der Nähe von 100% des BIP liegen – in Japan, Griechenland und Italien deutlich darüber – sind auch noch die Renten- und Pensionsversprechungen der Staaten zu berücksichtigen. Wenn man das tut, dann betragen die impliziten Staatsschulden überall im Westen ein Mehrfaches des Bruttoinlandsproduktes.

Trotz des Sozialstaates hat – wie schon oben ausgeführt – die Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung im Westen in den letzten Jahren und Jahrzehnten tendenziell zugenommen. Ob primär die technologische Entwicklung, die zunehmend auch mittlere und gehobene Arbeitsplätze gefährdet,[62] oder die Globalisierung dafür verantwortlich sind,[63] auch ob man beide Effekte überhaupt trennen kann,[64] das ist umstritten. Wie Daniel Stelter[65] gezeigt hat, sollte man die Akkumulation von Schulden und die Konzentration von Vermögenswerten bei wenigen als zwei Seiten einer Medaille betrachten. Staatsanleihen sind nur aus der Sicht des Käufers Vermögenswerte, aus fiskalischer Sicht aber Schulden oder Rückzahlungsverpflichtungen. Vielleicht ist das Problem der Ungleichheit dadurch entstanden, dass zu viele Menschen und vor allem zu viele Staaten nicht mit dem aus kommen, was sie selbst oder – bei den Staaten – ihre Steuerzahler, erarbeitet haben.

Die immer weiter gehende Expansion der Staatstätigkeit, die mit der Verringerung der wirtschaftlichen Freiheit und der Arbeitsanreize einhergehen muss, hört mit dem Sozialstaat nicht auf. Zunehmend werden die Steuerzahler auch mit Fürsorgepflichten für Menschen belastet, die nicht Bürger desselben Staates sind. Die sog. Euro-Rettung ist ein Beispiel dafür. Ab 2010 wurde die Euro-Rettung, d.h. die Erhaltung der Eurozone in ihrem gegenwärtigen geographischen Umfang, zur Hauptaufgabe der deutschen Politik. Griechenland ist zwar bei weitem nicht das einzige Problem der Eurozone, aber in diesem Land zeigt sich besonders deutlich, was der Euro als gemeinsame Währung für ehemalige Schwachwährungsländer und Dauerabwertungskandidaten (wie Griechenland) und ehemalige Starkwährungsländer (wie Deutschland) angerichtet hat. Die Griechen konnten einige Jahre auf Kredit weit über ihre Verhältnisse leben, haben dabei den Überblick verloren und die Staatsschulden aufgebläht, und ihre Wirtschaft hat die Wettbewerbsfähigkeit verloren. Weil ohne externe Abwertung nur die Möglichkeit besteht, durch interne Abwertung – im Klartext: Lohn- und Preissenkungen – die Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen, ist der Weg lang und qualvoll.

62 Tyler Cowen*:* Average is Over. Powering America Beyond the Age of the Great Stagnation. New York 2013.
63 Michael Spence: Globalization and Unemployment. The Downside of Integrating Markets. In: Foreign Affairs 90 (4) (2011), S. 28-41.
64 Diese Zweifel hat Milanovic: Global Inequality (wie Anm. 34).
65 Daniel Stelter: Die Schulden im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Trotz vieler Hilfsmilliarden – einschließlich der beschlossenen, aber noch nicht ausgezahlten Hilfen summieren sich diese auf ca. 400 Milliarden Euro oder 230 % des griechischen BIP[66] – steigen die Schulden weiter, schrumpft die Wirtschaft, findet ca. die Hälfte der Jugendlichen keinen Arbeitsplatz. Zwar ist die Eurozone in ihrem bisherigen geographischen Umfang vorerst ‚gerettet', aber Deutschland ist in die Haftung für fremde Schulden geschlittert. Man könnte diese Politik von der Absicht her als globale Sozialarbeit begreifen. Allerdings sind die Rettungsmaßnahmen nicht nur den Griechen – und schon gar nicht der Jugend des Landes – zugute gekommen, sondern großenteils auch Kapitalanlegern, die unvorsichtig genug waren, griechische Staatsanleihen zu kaufen. Über das Ausmaß der deutschen Haftung für fremde Schulden sind sich die Fachleute uneinig, weil die Risiken intransparent und auf Targetsalden, Rettungsfonds und Europäische Zentralbank verteilt sind. Thilo Sarrazin bewertet 2016 die Risiken für den deutschen Fiskus bzw. Steuerzahler mit 750 Milliarden Euro für alle Rettungsmaßnahmen, die ja nicht nur Griechenland betreffen.[67]

Hier soll es nur um die Logik der Rettungspolitik gehen. Bisher konnten auf dem Markt erfolglose Europäer nur zulasten der Mitbürger desselben Nationalstaats und bei entsprechender Verschuldung zulasten kommender Generationen des eigenen Volkes leben. Künftig könnte das auch zulasten der Steuerzahler in anderen Euroländern gehen. Wir sind dabei, eine zweite oder europäische Etage des Sozialstaates aufzubauen. Es ist nicht selbstverständlich, dass das in Anbetracht der Grenzen der Finanzierbarkeit des Sozialstaates in ergrauenden Gesellschaften eine gute Idee ist. Fiskalische Tugend wird bestraft, besonders verantwortungsloses Regieren wird belohnt. Jede unter moralischem Druck erfolgende Hilfe kann man als Bestrafung der relativ soliden Geberländer und als Belohnung der relativ unsolideren Nehmerländer betrachten.

Der Euro ist ein Negativsummenspiel, bei dem mehr verloren als gewonnen wird.[68] Die Krisenländer am Mittelmeer, aber auch Frankreich, haben die Abwertungsoption verloren und tun sich deshalb schwer, ihre Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen. Deutschland hat zwar keine Probleme

66 Thilo Sarrazin: Wunschdenken. Europa, Währung, Bildung, Einwanderung – warum Politik so häufig scheitert. München 2016, S. 238.

67 Ebd., S. 240.

68 Kritik am Euro oder der Eurorettung wird in Deutschland allzu leicht mit dem Vorwurf einer zumindest deutsch-nationalen Gesinnung weggewischt. Die wird man folgenden angelsächsischen Autoren nur schwer zuschreiben können: Mervyn King: The End of Alchemy. Money, Banking and The Future of the Global Economy. London 2016. Dieser ehemalige Chefökonom und spätere Governor der Bank of England hält sogar den Austritt Deutschlands aus der Eurozone für eine Möglichkeit, die Euro-Tragödie im Interesse der Weltwirtschaft zu beenden. Rechtzeitig gewarnt hatte Martin Feldstein: EMU and International Conflict. In: Foreign Affairs 76(6) (1997), S. 60-73.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mit dem Außenwert des Euro, aber Deutschlands Sparer werden durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank langsam – oder sollte man sagen: sozialverträglich? – enteignet. Für die Sparer ist der Zins auch vor Steuern und Inflation schon in der Nähe von Null und wird nach Steuern auf Kapitalerträge trotz schwacher Inflation eindeutig negativ. Unter diesen Bedingungen kann fast niemand mehr durch Sparen für sein Alter vorsorgen. Die Individuen werden noch abhängiger vom Staat, vom Kollektiv der Mitbürger. Mit Wilhelm Röpke[69] kann man das als „Nationalisierung des Menschen" bezeichnen.

Auch in der Massenzuwanderung nach Deutschland, die im Jahre 2015 vielleicht eine Million Menschen betrug, kann man – ähnlich wie in der Euro-Rettung – eine weitere Ausweitung der Staatstätigkeit sehen. Es gibt zwar empirische Studien, die positive Migrationseffekte belegen, aber mit Hans-Werner Sinn[70] sollte man bedenken, dass diese Befunde darauf beruhen, allgemeine Regierungs- und Verwaltungskosten, einschließlich Polizei und Justiz, ausschließlich den Einheimischen und nicht den Migranten anzulasten. Soll man dass tun, wo nach der Politik der offenen Grenzen mit einem Mal neue Polizeistellen geschaffen werden sollen und die Gerichte zunehmend durch Asylanten und deren Anliegen beschäftigt werden? Wenn man diese Kosten der Gesamtbevölkerung zurechnet, dann könnte jeder Migrant vor der großen Zuwanderungswelle von 2015 den deutschen Steuerzahler im Laufe seines Lebens um die 79000 Euro gekostet haben. Nach Bernd Raffelhüschen und Sinn[71] könnten die Kosten für die Million Zuwanderer des letzten Jahres sogar bei 450.000, also fast einer halben Million Euro, pro Kopf liegen. Es ist also denkbar, dass die schwarze Null im Bundeshaushalt von der gleichzeitigen Aufnahme einer Belastung von 450 Milliarden, ca. dem anderthalbfachen des Bundeshaushalts, begleitet worden ist. Unabhängig von der rechtlichen oder humanitären Beurteilung der Rettungsaktion lässt sich nicht leugnen, dass wir es auch hier wieder mit einer gewaltigen Ausdehnung der Staatstätigkeit zu tun haben.[72] In Anbetracht der Fehlerhaftigkeit menschlicher Entscheidungen sollte man mit Hayek[73] die Begrenzung der Staatstätigkeit für das entscheidende Gütekriterium einer Verfassung der Freiheit halten. Dezentrale Entscheidungen von Individuen und Unterneh-

69 Röpke: Internationale Ordnung heute (wie Anm. 7), S. 137.
70 Hans-Werner Sinn: Ökonomische Effekte der Migration. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.12.2014, S. 18.
71 Ifo-Chef Sinn tritt für Grenzkontrollen ein. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.3.2016, S. 15.
72 Meine eigene Beurteilung der deutschen Migrationspolitik habe ich anderswo vorgelegt. Erich Weede: Vertragen die alternden europäischen Sozialstaaten die Massenzuwanderung, die wir haben? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 143 (2016), S. 54-66.
73 Hayek: Verfassung der Freiheit (wie Anm. 5).

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

men sind zwar ebenfalls fehleranfällig, aber in Anbetracht der menschlichen Fallibilität sollten flächendeckende Fehlentscheidungen vermieden werden, zu denen nur Regierungen fähig sind. Eine Verfassung der Freiheit ist mit der Zuständigkeit des Staates für globale Mildtätigkeit einfach nicht kompatibel. Die sollte in der Zuständigkeit von Individuen und freiwilligen Vereinigungen bleiben.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Anton Schindling/Jochen Merkle

Luther und die Freiheit. Religionsfreiheit und religiöse Toleranz im Zeitalter der Reformation[1]

2017: 500 Jahre Reformation

„…da ist Freiheit" – mit dieser Aussage aus dem Zweiten Korinther-Brief des Apostels Paulus (2. Kor., 3,17) bewirbt die Evangelische Landeskirche in Württemberg das Reformationsjubiläum im Jahr 2017 mit Broschüren, Plakaten und einer eigenen Webseite.[2] So erfolgt im Kontext dieses besonderen Ereignisses eine gezielte Verbindung von (evangelischem) Glauben und Freiheit.

Aus Anlass der 500. Wiederkehr des legendenhaften Anschlags der 95 Thesen[3] an die Pforte des Wittenberger Schlosskirche findet in Deutschland eine unüberschaubare Zahl von Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, Tagungen und Ausstellungen statt, die sich mit der Entwicklung und der Wirkung dieses einzigartigen weltgeschichtlichen Ereignisses[4] befassen. Doch was bedeutet Martin Luthers Begriff von „Freiheit"[5] und worin unterscheidet er sich von unserem heutigen Verständnis von „Freiheit"? Wie lässt sich das Leben des Reformators[6] damit verbinden und welchen Einfluss hatte die Reformation auf die Entwicklung der religiöser Freiheit und Toleranz?

Die Verbindung von Reformation und Freiheit kann durchaus authentisch auf Martin Luther bezogen werden, da eine der Hauptschriften Luthers den Titel „Von der Freiheit eines Christenmenschen"[7] trägt. Ein Bildmotiv zum

1 Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag, der mehrfach im Auftrag der Reinhold-Maier-Stiftung an verschiedenen Orten in Baden-Württemberg gehalten wurde, zuletzt am 26. Januar 2017 in Ladenburg beim Geschichtsverein des Rhein-Neckar-Kreises. Die nachfolgenden Anmerkungen geben Hinweise auf grundlegende und weiterführende Titel der wissenschaftlichen Literatur.

2 http://www.da-ist-freiheit.de/ (abgerufen am 31.05.2017).

3 Erwin Iserloh: Luther zwischen Reform und Reformation. Der Thesenanschlag fand nicht statt, 3. Aufl. Münster 1968.

4 Udo Di Fabio/Johannes Schilling (Hrsg): Weltwirkung der Reformation. Wie der Protestantismus unsere Welt verändert hat. München 2017.

5 Werner Zager (Hrsg.): Martin Luther und die Freiheit. 2. Aufl.. Darmstadt 2012.

6 Martin Brecht: Martin Luther. 3 Bde Stuttgart 1981-1987; Ulrich Köpf: Martin Luther. Der Reformator und sein Werk. Stuttgart 2015.

7 Martin Luther: Werke. Kritische Gesamtausgabe, hrsg. von Joachim Karl Friedrich Knaake u.a., Abt. 1, Bd. 7. Weimar 1897, S. 12-38.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

aktuellen Reformationsjubiläum, welches zwei stilisierte Turmspringer vor dem überlebensgroßen Konterfei Luthers zeigt, fußt jedoch auf einer weiten Interpretation und propagiert vielmehr das individualistische Freiheitsverständnis der Moderne.

Jedoch war bereits das Geschehen vor 500 Jahren ein prägendes Medienereignis, da die Möglichkeiten der neuen Technik des Druckes mit beweglichen Lettern optimal genutzt wurden. Der Erfolg der reformatorischen Ideen profitierte ganz maßgeblich von der Verbreitung neuer Druckerzeugnisse wie Flugschriften und Büchern.[8] Neben dem Druck war hierfür auch die sich ausbildende Vertriebsorganisation durch den professionalisierten Verlagsbuchhandel und dessen Präsenz auf Messen und Märkten, wie den Reichsbuchmessen in Frankfurt am Main und Leipzig, von entscheidender Bedeutung.[9]

Die „ABC-Schriften" Luthers

Luthers größte und für die deutsche Geschichte sicher maßgebende Leistung ist die Übersetzung der Bibel in die deutsche Sprache. Denn dadurch wurde die Bevölkerung erst in die Lage versetzt, die Heilige Schrift selbst lesen zu können, und zugleich wurde die zentrale Funktion des Klerus als Mittler des Gottesworts relativiert.

Dennoch waren für die Ausbreitung und Verteidigung der Reformation in der entscheidenden frühen Phase die so genannten „ABC-Schriften" aus dem Jahr 1520 von entscheidender Bedeutung. In diesen Schriften werden der Begriff und die Anliegen der Reformation von Luther geistig grundgelegt und werbewirksam dargestellt. Während der Begriff der „reformatio" ursprünglich auf eine Reform der Kirche zur Stärkung ihrer Strukturen bezogen war, wie Quellen aus dem 15. Jahrhundert zur „reformatio Sigismundi" belegen,[10] hat Luther in diesen drei Schriften eine deutliche Kirchenkritik formuliert und somit das geistige Programm der Reformation umrissen. Durch die Begründung der drei reformatorischen „sola" – allein der Glaube des Menschen (*sola fide*), allein die Gnade Gottes (*sola gratia*) sowie allein die Lektüre der Bibel (*sola scriptura*) – als Wesenskern christlichen Glaubens lieferte er die substantielle Identität der Reformation und schuf damit die Grundlage für die theologische Auseinandersetzung mit der Amtskirche.

8 Johannes Burkhardt: Das Reformationsjahrhundert. Deutsche Geschichte zwischen Medienrevolution und Institutionenbildung. Stuttgart 2002.
9 Notker Hammerstein: Bildung und Wissenschaft vom 15. bis 17. Jahrhundert. München 2003.
10 Malte Prietzel: Das Heilige Römische Reich im Spätmittelalter. Darmstadt 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„A“ bezieht sich auf den Titel „An den Christlichen Adel deutscher Nation von des Christlichen Standes Besserung“[11] als politisch bedeutsamste Schrift Luthers, was die Grundlegung der Reformation und deren Bezüge zur Obrigkeit angeht und damit das Verhältnis von Staat und Kirche thematisiert. „B“ steht für die Schrift „Von der babylonischen Gefangenschaft der Kirche,“[12] die vor allem eine theologische Kritik an der hierarchischen katholischen Kirche mit dem Versuch einer neuen Konzeption des kirchlichen Lebens zum Gegenstand hat.

Die Denkschrift „Von der Freiheit eines Christenmenschen“ (*De Libertate Christiana*) entwickelte sich zum bekanntesten Titel Luthers und entfaltete für die Ausbreitung der Reformation eine zweifelsohne große Wirkung.

Doch gerade dieser Titel ist ausschließlich theologisch motiviert und bezieht sich auf das Verhältnis des gläubigen Menschen zu Gott. Jedoch liegt das Missverständnis, dass die von Luther formulierte Freiheit eines Christenmenschen auch eine politische oder soziale Dimension enthalte, nur allzu nahe. Diese Flugschrift ist wohl das am häufigsten falsch gedeutete Dokument der Reformation. Bei genauerer Analyse wird die theologische Kritik an der katholischen Kirche, vor allem an ihrer hierarchischen Struktur offenbar. Das kirchliche Amt im traditionellen Verständnis des katholischen Klerus war für ihn nicht akzeptabel, da es die Kirche als Institution und nicht den einzelnen Gläubigen ins Zentrum stellte. Dagegen stellte Luther ein anderes Kirchenverständnis, das in seinem Bild von Gott und den zwei Reichen, begründet ist.

Das weltliche Regiment, das Luther durchaus bejahte und für richtig hielt, sollte eben kein Regiment von geistlichen Amtsträgern sein, so seine zentrale Botschaft. Die weltliche Herrschaft des Papstes, der Bischöfe oder der Priester lehnte er ab, weil es in der Kirche nur das geistliche Regiment geben könne. Die weltliche Herrschaftsausübung durch geistliche Amtsträger war für Luther ein ganz besonders schwerer Missbrauch, der dem Wesen der Kirche zuwiderlief. Das geistliche Regiment wirkte ausschließlich durch das Gotteswort und durch die Predigt, also durch den Geist. Die Kirche wird durch die geistliche Führung, den Heiligen Geist, geleitet und nicht durch ein weltliches Regiment, sodass Luther gerade mit der Schrift „Von der Freiheit eines Christenmenschen“ aus theologischer Sicht eine zentrale Kritik an der weltlichen Herrschaft der katholischen Kirche, insbesondere an der Herrschaft des Papstes und der Bischöfe äußerte. Hierdurch erweist sich Luthers Gegner, der Papst, als der „Anti-Christ“.[13] Es wäre ein falsches Verständnis der Schrift, nur ausgehend vom Titel ein politisches oder soziales Programm

11 Luther: Werke (wie Anm. 7.) Abt. 1, Bd. 6. Weimar 1888, S. 381-469.
12 Ebd. S. 484-573.
13 Volker Reinhardt: Luther, der Ketzer. Rom und die Reformation. München 2016.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Luthers Zwei-Reiche- oder Zwei-Regimente-Lehre

gegen den geistlichen und weltlichen Herrschaftsanspruch der katholischen Kirche und das hierarchische sakramentale Priestertum

Gott führt das

weltliche Regiment zur Linken:	**geistliche Regiment zur Rechten:**
– Gottes Schutz der Welt „vor dem Teufel“	– Heraufführung des Reiches Gottes
– Gott nimmt die Obrigkeit (weltliche Gewalt) in den Dienst (der Fürst als *Amtmann Gottes*)	– Gott wirkt durch Wort und Geist (*sola scriptura*) unter Mitwirkung des Predigers (geistliche Gewalt)
– äußerlich, das Verhalten, die Werke betreffend	– innerlich, die Person betreffend (*sola fide*, *sola gratia*), Das Evangelium (*Christus solus*)
– Das strafende Schwert der Obrigkeit, Galgen und Rad als Herrschaftssymbole	– Zwei Sakramente (Taufe und Abendmahl), nicht sieben Sakramente
– Der Fürst als vornehmstes Mitglied der christlichen Gemeinde	– Allgemeines Priestertum aller Getauften

[Grafik: Die Zwei-Reiche-Lehre Martin Luthers, © Anton Schindling]

zu vermuten. Luther betonte darin vielmehr die Freiheit des Gewissens als christliche Glaubensgrundlage.

Schon in der Reformationszeit wurde die Freiheit eines Christenmenschen politisch zu deuten versucht, so etwa in einem Bild Hans Holbeins des Jüngeren: Hier wird Luther als der deutsche Herkules dargestellt, der wie der antike Herkules mit der Keule in der Hand, gegen die Feinde kämpft. Die Keule des Herkules wurde von den Humanisten als „Tugend-Keule“ gedeutet. Die Besiegten sind der Papst, die geistlichen Amtsträger und zuletzt auch die Professoren der Universitäten. Luther befreite demnach Deutschland von der Herrschaft des Papstes und der Priester, der Philosophie des Aristoteles und der Theologie der Scholastik. Dieses Bild Holbeins zeigt die Gegner Luthers in einem eindrucksvollen, symbolischen Arrangement, wobei deutlich wird, dass es sich durchaus auch um eine politische, vor allem kulturpolitische Maßnahme handelte. Denn der Kampf gegen den Papst, die Priester und Professoren ist natürlich auch ein Kampf gegen das soziale und politische „Establishment“, gegen die Ordnung, die Staat und Gesellschaft im Mittelalter ausgebildet hatten.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Gegen diese Ordnung, zunächst aus rein theologischer Sicht, hat Luther geschrieben, aber das Wort von der Freiheit eines Christenmenschen wurde von den Lesern und Hörern auch sehr schnell als politische und soziale Freiheit missverstanden. Das Schlüsselwort der Freiheit kann geistlich-theologisch im Verhältnis zwischen den Menschen und Gott verstanden werden, aber neben dieser theologischen, geistlich immanenten Beziehung hat das Wort Freiheit immer auch eine politische und soziale Dimension, sodass man sagen kann, es geht auch um die Freiheit der Menschen im Alltag, in der Politik und in der Gesellschaft. Dieses doppeldeutige Verständnis ist von Anfang an gegeben gewesen und hat die Geschichte des Freiheitsbegriffs im Kontext der Reformation begleitet. Denn die Ständeordnung war von dem Begriff der „Libertät“[14] als spezifischer Ausformung der ständischen Freiheiten im politischen System des Heiligen Römischen Reiches besonders tangiert.[15]

So hat beispielsweise eine Polemik gegen Luther aus einer altkirchlichen Perspektive die Forderung nach Freiheit als den Beginn des Aufruhrs der Bauern dargestellt. Ein weit verbreiteter Holzschnitt aus der Reichsstadt Straßburg zeigt einen Fahnenträger mit den Propagandaparolen „Evangelium“ und „Wahrheit“; im Hintergrund ist ein Adelsschloss oder Herrensitz dargestellt, diesem gegenüber das heranrückende Bauernheer mit bäuerlichen Spieß- und Hiebwaffen. Das Bild wird dominiert durch die Forderung nach „Freyheit“, die aus Sicht des altgläubigen Flugschriftenautors eine gefährliche, revolutionäre Komponente darstellt. Die Botschaft des Bildes ist die Kommentierung des Aufstands der Bauern gegen die adeligen Herren durch die Anliegen Luthers; aus der Forderung nach Evangelium und Wahrheit resultiert die Freiheitsforderung der rebellischen Bauern, die negativ bewertet wird. Das Bild verdeutlicht unmittelbar nach dem Auftreten Luthers die Gefahr der Freiheitsforderung. Dies war bezeichnend für die Stimmung der Jahre, in der Luthers Schrift erschien. In der Folge ist es 1525 zum großen Bauernkrieg gekommen, bei dem die Freiheitsproblematik zu einem zentralen Thema des Reformationsgeschehens wurde. In diesem Kontext ist die Frage, ob Luther selbst ein Rebell war, in der aktuellen Forschung auch 500 Jahre nach der Veröffentlichung der 95 Thesen nach wie vor ein Diskussionsthema.[16]

14 Anton Schindling/Jochen Merkle: Die „Teutsche Libertät“. Freiheit und Partizipation im Heiligen Römischen Reich. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 26 (2014), S. 373-392.

15 Volker Press/Dieter Stievermann (Hrsg.): Martin Luther. Probleme seiner Zeit. Stuttgart 1986.

16 Heinz Schilling: Martin Luther. Rebell in einer Zeit des Umbruchs, 4. Aufl. München 2016.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1525 ist es in Südwestdeutschland, am Rhein, in der Pfalz und in den benachbarten Landschaften Schwabens, Frankens und Thüringens sowie in Tirol und Vorderösterreich zum großen Bauernkrieg, dem „Aufstand des gemeinen Mannes“[17] gekommen, der in der Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts als größte revolutionäre Volksbewegung gedeutet worden ist.[18] Der Bauernkrieg hat nicht nur die Gesellschaft im damaligen Heiligen Römischen Reich deutscher Nation über die Bauernkriegsregionen hinaus zutiefst erschüttert, sondern ist auch für die Bewegung Luthers der entscheidende Lackmustest gewesen. Gerade das Verhältnis von Reformation und Freiheit ist im Bauernkrieg auf eine harte Probe gestellt worden.

Die Bauern haben die Freiheitsschrift Luthers so verstanden, dass sie daraus politische und soziale Forderungen abgeleitet haben. Durch die entsprechende Auslegung der Bibel, so glaubten sie, können sie auch ihre politische und soziale Existenz verbessern; dort fände man Hinweise darauf, wie Politik und Gesellschaft gestaltet sein müssten. Dies ist der Punkt, der sich auch gegen den Adel gerichtet hat, was in der zeitgenössische Redewendung „Als Adam grub und Eva spann, wo war denn da der Edelmann?“ zum Ausdruck kam. Die Stammeltern Adam und Eva unterstanden nicht der Herrschaft eines Adeligen; als sie lebten, gab es keine herrschaftliche Einschränkung des Bauern und der Bäuerin. So kann man unter Bezugnahme auf die biblische Schöpfung darauf kommen, dass die Herrschaft des Adels und der Edelleute nicht von Gott gewollt ist, dass also der politische und soziale Anspruch, eine Veränderung der Gesellschaft vorzunehmen, durchaus religiös motivierbar ist. So haben sich die Bauern damals erhoben, und Luther hat zunächst mäßigend in den Streit eingegriffen.

Luther hat eine „Ermahnung zum Frieden auf die Zwölf Artikel der Bauernschaft in Schwaben“[19] als Antwort verfasst. Diese zwölf Artikel sind sozusagen das Manifest des Bauerkriegs, in dem die Bauern, ermuntert durch Luther, ihre Forderungen aus der Bibel ableiten und kundtun. Luther hat eben in diese Kontroverse um die politische und soziale Ordnung auch von außen eingegriffen und hat sich, nach dem mäßigenden Aufruf zum Frieden, dann sehr dezidiert auf die Seite der Fürsten und der Herren gestellt. Er verfasste die zweite Bauernkriegsschrift mit dem Titel „Wider die mörderischen

17 Peter Blickle: Der Bauernkrieg. Die Revolution des gemeinen Mannes, 4. Aufl. München 2012.

18 Karl Marx sah in der Erhebung der Bauern „die radikalste Tatsache der deutschen Geschichte“, hingegen sah Leopold von Ranke darin „das größte Naturereignis des deutschen Staates“.

19 Luther: Werke (wie Anm. 7), Abt. 1, Bd. 18. Weimar 1908, S. 279-334.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

und räuberischen Rotten der Bauern".[20] Er hat damit die Niederwerfung des Bauernkriegs durch die Fürsten und den Adel gut geheißen. Dies ist wichtig, da Luther ein Anhänger der traditionellen kirchlichen Lehre vom „gerechten Krieg" gewesen ist. Der gerechte Krieg kann nach seiner Ansicht auch der Krieg der Fürsten gegen die Bauern sein. Die Niederwerfung des Bauernkriegs war für Luther ein gerechtes Vorgehen des Adels gegen die Aufständischen, da die Kriterien für einen gerechten Krieg, nämlich die gerechte Sache, die richtige Intention und der rechtmäßige Fürst, erfüllt waren.[21] Aus der Sicht Luthers war dies für die Niederschlagung der bäuerlichen Aufständischen gegeben. Sie war im Sinne Luthers sogar eine gottgefällige Maßnahme, um die gottgewollte Ordnung in der Schöpfung wiederherzustellen. Er hat diese Position dann nochmals in seiner Schrift „Ein Sendbrief von dem harten Büchlein wider die Bauern"[22] zu rechtfertigen versucht.

Da es daraufhin auch Kritik von Anhängern der Reformation an Luthers Vorgehen gegen die Bauern gegeben hatte, hat er seine Haltung nochmals verteidigt. In einer weiteren Schrift mit dem Titel „Ob Kriegsleute auch in dem seligen Stande sein können"[23] hat er ebenfalls seine Position zur Niederschlagung des Bauernkriegs gerechtfertigt. Er ergreift darin Partei für einen adeligen Kriegsmann, der im Kampf gegen die Bauern brutal hervorgetreten war und zahlreiche Bauern in den Schlachten getötet hatte. Luther hat damit eine Trostschrift für die Witwe vorgelegt, die befürchtete, dass ihr verstorbener Mann sich wegen seiner Grausamkeiten gegenüber den Bauern schwer versündigt habe. Sie bekommt von Luther den Trost, dass ihr Mann in einem gerechten Krieg gegen die aufständischen Bauern gekämpft und sich insofern nicht versündigt habe. Denn das Töten in einem gerechten Krieg sei der Vollzug des Gotteswillens und kann somit nicht als Sünde bezeichnet werden.

Der Bauernkrieg ist auf diese Weise mit Luthers Stellungnahmen durchaus die Probe auf seinen Freiheitsbegriff gewesen. Denn die Bauern haben ihr Verständnis von Freiheit auch mit Gewalt durchzusetzen versucht. Dieser Versuch wurde jedoch von Luther strikt abgelehnt, da sein Verständnis von Freiheit theologisch und geistlich und eben nicht sozial und politisch war. Dies ist auch die Ambivalenz von Luthers Freiheitsbegriff: Als Theologe und Gelehrter hatte er eine vollkommen andere Sicht auf die Problematik als die Bauern. Die Schärfe seiner Einlassungen ist wohl auch durch seine Gegnerschaft gegen den Thüringer Reformator Thomas Müntzer als Anführer

20 Ebd., S. 344-361.
21 Andreas Holzem: Krieg und Christentum. Religiöse Gewalttheorien in der Kriegserfahrung des Westens. Paderborn 2009.
22 Luther: Werke (wie Anm. 7), Abt. 1, Bd. 18, Weimar 1908. S. 375-401.
23 Luther: Werke (wie Anm. 7), Abt. 1, Bd. 19, Weimar 1897. S. 616-662.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

des Bauernaufstandes in Mitteldeutschland zu erklären.[24] Dessen apokalyptische Deutung des Geschehens wurde von Luther besonders missbilligt.

Diese Sicht Luthers bedarf der Erklärung: Bei Luther gab es ein grundlegendes Vertrauen in die gottgesetzte Obrigkeit. Er ging davon aus, dass die Fürstenherrschaft und auch die Adelsherrschaft dem Willen Gottes entsprach; demzufolge war ein Aufstand gegen die Obrigkeit nicht zulässig. Es sollte dabei auch der biographische Horizont Luthers gesehen werden. Luther war ein sächsischer Untertan und die Landesherren, unter deren Schutz er lebte, waren aus seiner Wahrnehmung anständige Fürsten: Friedrich der Weise, der Luther nach seinem Auftritt auf dem Wormser Reichstag selbst gerettet hatte, indem er ihn auf der Wartburg in eine Art Schutzhaft genommen hat. Dies bewahrte ihn vor dem Zugriff Kaiser Karls V.[25] und den Folgen der Reichsacht. Auch die beiden Nachfolger Friedrichs, Johann der Beständige und Johann Friedrich der Großmütige,[26] waren aus Sicht des Theologen Luther ordentliche Christen und ehrliche Regenten, denen er vertraute. Insofern ist es nicht unverständlich, dass Luther auf das gottgewollte Wirken der Obrigkeit gesetzt hat und nichts Anstößiges darin fand, die Fürsten durch theologische Streitschriften zu unterstützen. Vom Aufstand der Bauern befürchtete er Unruhe und Unfrieden, während die Landesherren ihrerseits ihn persönlich nicht nur gerettet hatten, sondern es waren im weiteren Verlauf der Reformation gerade die evangelischen Landesherren und Freien Reichsstädte, also die evangelischen Reichsstände, die das Anliegen Luthers förderten.

Der Weg von der Einführung der Reformation der Kirche hin zum landesherrlichen Kircheregiment von territorialen Fürsten und Freien Reichsstädten entsprach den föderalen Strukturen des Alten Reiches.[27] Die Kirchenhoheit im Sinne einer Fürsorge der weltlichen Obrigkeiten für kirchliche Angelegenheiten war schon vor der Reformation, im späten Mittealter, angelegt, wurde nun jedoch durch die staatstheoretische Reflexion Philipp Melanchthons verstärkt. Melanchthon als Humanist betonte nach antikem Muster die originären Befugnisse des Staates auch bezüglich der geistlich-religiösen Betreuung der Menschen.

24 Vgl. Alexander Fleischauer: Die Enkel fechten's besser aus. Thomas Müntzer und die frühbürgerliche Revolution – Geschichtspolitik und Erinnerungskultur in der DDR. Münster 2010 u. Günther Vogler: Thomas Müntzer. Berlin 1989.

25 Alfred Kohler: Karl V. 1500-1558. München 2005.

26 Frank-Lothar Kroll (Hrsg.): Die Herrscher Sachsens. Markgrafen, Kurfürsten, Könige 1089-1918. München 2007.

27 Georg Schmidt: Geschichte des Alten Reiches. Staat und Nation in der Frühen Neuzeit. München 1999.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Zuständigkeit der weltlichen Amtsträger im Heiligen Römischen Reich, die darin eine Erweiterung ihrer Herrschaftsinstrumente erkannten, kam zunächst vor allem in der Protestation der evangelischen Bewegung der Reichsstände auf dem Reichstag zu Speyer 1529 zum Ausdruck. Die Protestation zu Speyer hat die Evangelischen zu „Protestanten" werden lassen; erst seither ist es berechtigt, von „Protestanten" zu sprechen. Bei dieser Aktion waren es eben Kurfürsten wie Johann Friedrich der Beständige von Sachsen[28] oder Landgraf Philipp von Hessen,[29] die als erste genannt werden, wenn es um den Schutz der Anliegen Luthers geht. Das Setzen des Reformators Luther auf die Landesfürsten und die reichsstädtischen Magistrate ist von daher nicht unerklärlich. Im weiteren Verlauf ist es vielmehr so gewesen, dass das Augsburger Bekenntnis durch die Fürsten von Kursachsen und Hessen im Jahre 1530 auf dem Reichstag in Augsburg vertreten wurde. Diese vor allem verteidigten das Bekenntnis Luthers und seiner Anhänger vor dem Kaiser und den Reichsständen auf dem Reichstag in Augsburg.

Die Confessio Augustana wurde zur Gründungsurkunde der evangelischen Bewegung und somit der evangelischen Kirche. Später wurde diese durch die vielzitierte Formel „cuius regio, eius religio" des Rechtsprofessors Joachim Stephani aus Greifswald treffend zusammengefasst.[30] Die machtpolitische Umsetzung dieses Prinzips durch Reichsfürsten und Freie Reichsstädte blieb bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für die Konfessionsgeographie der Deutschen prägend, zumal durch den Westfälischen Frieden von 1648 die evangelischen Stände um die Reformierten, die so genannten Calvinisten, erweitert wurden. Seitdem kann von einer trikonfessionellen Verfassung des Reiches gesprochen werden.

Durch die Confessio Augustana wurde aus der Bewegung Luthers ein Bekenntnis in einem kirchen-begründenden Sinne, sodass Luther und seine Anhänger in den in Augsburg aktiven Fürsten und Reichsstadtmagistraten Garanten ihrer Anliegen sehen konnten. Dadurch wurde aus der Bewegung Luthers nicht nur eine Art „Bekenntniskirche", sondern es wurde dadurch auch die Grundlage für die weitere Entwicklung der Reformation außerhalb des Reiches gelegt.[31] Auch der bündische Zusammenschluss der evangelischen Reichsstände zu Verteidigungszwecken in Schmalkalden 1531 unterstrich

28 Volker Leppin: Johan Friedrich I. Der lutherische Kurfürst. Gütersloh 2006.
29 Volker Press: Landgraf Philipp von Hessen. In: Klaus Scholder/Dieter Kleinmann (Hrsg.): Protestanten. Von Martin Brecht bis Dietrich Bonhoeffer. Frankfurt 1992, S. 60-77.
30 Vgl. Axel Gotthard: Das Alte Reich 1495-1806. 5. Aufl. Darmstadt 2013.
31 Die Confessio Augustana beförderte wiederum die Entwicklung der Reformierten in der Schweiz, in Frankreich, Ungarn und Polen, da diese das Dokument zur eigenen Abgrenzung nutzten.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

die Zuständigkeit der weltlichen Herren für die Religion in ihrem Machtbereich.[32] Die militärische Konfrontation 1546/47 des Schmalkaldischen Bundes mit dem Kaiser versuchte zwar, den Eindruck eines Religionskriegs durch „Dissimulation" zu vermeiden, die psychologische Wirkung auf die Formierung von Konfessionsparteien war dennoch gegeben.[33] Eine ständische Friedensregelung des Konflikts um die Religion brachte dann der Religionsfrieden, der 1555 auf dem Reichstag in Augsburg verabschiedet wurde.[34]

Durch die Inserierung des Religionsfriedens in die Reichslandfriedensordnung des Wormser Reichstags von 1495 wurde die Verbindung mit der Reichsreform[35] Kaiser Maximilians legislatorisch hergestellt. Der Reichslandfrieden garantierte auch das Nebeneinander der Konfessionen, sodass die Rechtssprechung des Reichskammergerichts und des Reichshofrats jetzt auch für die Befriedung konfessioneller Streitfragen gültig wurde.[36]

In den so genannten Bekenntnisbildern ist die Formierung von ständischen Parteien ikonographisch zum Ausdruck gekommen. Aus dem späteren 16. Jahrhundert gibt es eine Reihe von Bekenntnisbildern in fränkischen lutherischen Kirchen, die Kaiser Karl V. zeigen, der vor den auf dem Reichstag versammelten Ständen auf dem Thron sitzt und von evangelischen Fürsten und Reichsstadtmagistraten mit dem sächsischen Kurfürsten an der Spitze eine Abschrift des Augsburger Bekenntnisses überreicht bekommt. Im Hintergrund sind häufig die verschiedenen Funktionen nach dem evangelischen Kirchenverständnis dargestellt: die Sakramente des Abendmahls und der Taufe sowie die Verkündigung des Gotteswortes in Predigt und Katechese. Diese reduzierten Aufgaben der Kirche werden im Bild bewusst gegen die katholische Sicht und Wahrnehmung gestellt.

Im Bekenntnis von Augsburg haben die evangelischen Stände im 16. und 17. Jahrhundert das Wesen ihrer Konfession gesehen. Dieses kam im evangelischen Kirchenregiment, der inneren Organisation der evangelischen Kirchen der Territorien und Freien Reichsstädte im Alten Reich, aber auch in Skandinavien und im Ostseeraum, zum Ausdruck. Die als Summepiskopat bezeichnete Stellung der evangelischen Obrigkeiten wurde zu einem der vor-

32 Gabriele Haug-Moritz: Der Schmalkaldische Bund 1530-1547. Braunschweig 2006.

33 Ernst Walter Zeeden: Die Entstehung der Konfessionen. München 1965 u. Markus Gerstmeier/Anton Schindling (Hrsg.): Ernst Walter Zeeden (1916-2011) als Historiker der Reformation, Konfessionsbildung und "Deutscher Kultur". Münster 2016.

34 Franz Brendle/Anton Schindling: Der Augsburger Religionsfriede und die Germania Sacra. In: Carl A. Hoffmann/Markus Johanns u.a. (Hrsg.): Als Frieden möglich war. 450 Jahre Augsburger Religionsfrieden. Regensburg 2005, S. 104-118.

35 Heinz Angermeier: Die Reichsreform 1410–1555. Die Staatsproblematik in Deutschland zwischen Mittelalter und Gegenwart. München 1984.

36 Vgl. Dietmar Willoweit: Deutsche Verfassungsgeschichte. 6. Aufl. München 2009 u. Martin Heckel: Deutschland im konfessionellen Zeitalter. 2. Aufl. Göttingen 2001.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nehmsten Kennzeichen der Reichsstände, auch die kirchlichen Angelegenheiten zu regeln. Dieses wurde von den Fürsten selbst, aber vor allem von Philipp Melanchthon[37] als einem führenden Kopf der Reformation und wichtigen Theoretiker des neuen Staatskirchentums postuliert: Er hat die theologischen Grundlagen des Kirchenregiments formuliert, um das kirchliche Wesen unter obrigkeitlicher Leitung neu zu ordnen. Somit trat an die Stelle der bisherigen geistlichen Ordnung der katholischen Kirche mit ihrer hierarchischen Struktur nun die weltliche Ordnung des fürstlichen oder reichsstädtischen Territoriums, wobei der Staat auch die Verantwortung für die Kirche trug. Die evangelischen Fürsten und die Magistrate der Freien Reichsstädte haben das Summepiskopat genutzt, um die Kirche in ihren weltlichen Territorien zu organisieren. Dies unterschied sie von den katholischen Amtsträgern, den Bischöfen, Äbten und Prälaten, die schon im späten Mittelalter in ihren Diözesen eine weltliche Herrschaft durch eigene Territorien ausgebildet hatten. Auch der bündische Zusammenschluss der evangelischen Reichsstände zu Verteidigungszwecken in Schmalkalden unterstrich die Zuständigkeit der weltlichen Herren für die Religion in ihrem Machtbereich.

Dies tangiert die Frage der Freiheit unmittelbar, da der evangelische Territorialstaat auf innere Konformität abzielte und nicht etwa auf eine pluralistische Ordnung mit individuellen Freiheitsrechten. Das landesherrliche Kirchenregiment wirkte in den evangelischen Territorien dadurch freiheitsbegrenzend und stimmte daher nicht mit dem Freiheitsbegriff, wie er etwa von den Bauern im Sinne der Gemeinden[38] interpretiert wurde, überein. Eines der bekanntesten Beispiele für die Tätigkeit als oberster Kirchenherr ist Albrecht von Brandenburg[39] als Herzog in Preußen gewesen. Er kann gewissermaßen als evangelischer Modellfürst gelten, der das landesherrliche Kirchenregiment seit 1525 in Preußen, außerhalb des Reiches, praktiziert hat. Die evangelische Umwandlung des Territoriums wurde seit 1526 dann vor allem in Hessen und im ernestinischen Kursachsen durchgeführt.[40]

Die Freiheit, wie sie Luther scheinbar gefordert hat und wie sie die Bauern aus seinen Schriften verstanden hatten, wurde de facto durch das landesherrliche Kirchenregiment eingeschränkt. Dieses entsprach dem Konzept Luthers, dass es ein geistliches Regiment nur im spirituellen Bereich geben

37 Philipp Melanchthon: Unterricht der Visitatoren. Leipzig 1528, vgl. Heinz Scheible: Philipp Melanchthon. Vermittler der Reformation. München 2016.

38 Peter Blickle: Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform. 2. Bde. München 2000.

39 Werner Hubatsch: Albrecht von Brandenburg-Ansbach. Deutschordens-Hochmeister und Herzog in Preußen. Köln 1965.

40 Manfred Rudersdorf: Hessen. In Anton Schindling/Walter Ziegler (Hrsg).: Die Territorien des Reiches im Zeitalter der Reformation und Konfessionalisierung Bd. 4. Münster 1992, S. 254-288 u. Thomas Klein: Ernestinisches Kursachsen, kleinere thüringische Gebiete. In: ebd., S. 8-39.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

konnte, aber nicht in Form einer weltlichen Herrschaft der katholischen Kirche und ihrer Amtsträger, da er das Bischofsamt als Begründung der weltlichen Herrschaft strikt ablehnte. Das landesherrliche Kirchenregiment sah den Staat als Träger der kirchlichen Organisation vor (iura circa sacra), jedoch nicht im geistig-spirituellen Sinne (ius in sacris), sondern vielmehr im politisch-organisatorischen Bereich.

Der obrigkeitliche Staat, gerade der evangelischen Fürsten, hat insbesondere im Sinne der sozialen Belange und des Bildungsauftrags durch das landesherrliche Kirchenregiment eine beachtliche Entwicklung erfahren. Dies wurde auch in der Luther-Schrift „An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes“[41] entsprechend reflektiert, da er dort zur Schulgründung, auch für Mädchen, durch die städtischen Magistrate aufgerufen hat.[42] Damit ist diese Schrift Luthers zur theoretischen Fundierung der Bildung als Staatsaufgabe im Heiligen Römischen Reich geworden. Die Obrigkeiten, hier die Räte der Städte wie auch die Fürsten wurden darauf verpflichtet, für die Einrichtung von Schulen und deren Unterhalt zu sorgen, da die Bildung der Jugend eine prioritäre Aufgabe im Rahmen des landesherrlichen Kirchenregiments sei. Die Fürsten und Räte traten fortan als Träger der Schulen und Universitäten auf und garantierten damit die Bildung und Ausbildung der Männer und Frauen in ihren Territorien. Diese emanzipatorische Konsequenz des Kirchenregiments hatte Luther vor allem für das Kurfürstentum Sachsen und die wettinischen Territorien in Thüringen mit Nachdruck vertreten.

Die Forderung nach Bildung der Christen durch Kirche und Staat ist auch außerhalb der Kerngebiete des Reiches eines der zentralen Anliegen der Schweizer Reformatoren gewesen. Dort hatte sich parallel zur Wittenberger Reformation eine andere evangelische Reformbewegung mit eigenen theologischen Akzenten etabliert. Der Zürcher Reformator Huldrych Zwingli[43] verstand die Bildung als Kernaufgabe der evangelischen Politik. Die evangelische Umgestaltung von Staat und Gesellschaft sollte den Bildungsgrad der Bevölkerung steigern, wobei die Bildung zugleich ein Teil der Freiheit eines Christen sei, vor allem wegen der Fähigkeit die Heilige Schrift zu lesen und zu verstehen.

Doch neben den kulturpolitischen Aufgaben des Staates traten auch Aspekte der Wohlfahrt in den Vordergrund des weltlichen Herrschaftshandelns. So zeigt beispielsweise ein zeitgenössisches Steinrelief aus Haina bei Marburg den Landgrafen Philipp von Hessen mit seiner Ahnfrau, der Heiligen Elisabeth von Thüringen, als sozialen Wohltäter bei der Speisung der Ar-

41 Luther: Werke. (wie Anm. 7), Abt. 1, Bd. 15, Weimar 1899. S. 9-44.
42 Wolfram Hauer: Lokale Schulentwicklung und städtische Lebenswelt. Das Schulwesen in Tübingen von seinen Anfängen im Spätmittelalter bis 1806. Stuttgart 2003.
43 Gottfried Wilhelm Blocher: Huldrych Zwingli. In: Martin Greschat (Hrsg.): Gestalten der Kirchengeschichte, Bd. 5: Reformationszeit, 2. Aufl. Stuttgart 1994. S. 187-216.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

men. Der lutherische Obrigkeitsstaat hat eine klar umrissene soziale Aufgabe wie die Unterstützung der Notleidenden. Dies ist nicht nur in den evangelischen Territorialstaaten in Sachsen, Hessen und Preußen, sondern auch sehr bald in Württemberg praktiziert worden. Herzog Christoph von Württemberg[44] galt ähnlich wie Albrecht von Brandenburg in Preußen als exemplarischer Landesfürst, der der weltlichen Herrschaft wohlfahrtsstaatliche Aufgaben zuwies.

Diese Tendenz hin zum „Sozial- und Kulturstaat" in den evangelischen Territorien ist dann im 17. Jahrhundert von Veit Ludwig von Seckendorff[45] als lutherischem Staatstheoretiker mit praktischer Erfahrung in Sachsen-Gotha in seinen Schriften über den „Teutschen Fürsten-Staat" und über den „Christen-Staat" dargestellt worden.[46] Hierin hat das landesherrliche Kirchenregiment evangelischer Prägung seine positive Ausstrahlung unter Beweis gestellt, indem es durch Kulturpflege und Wohlfahrt seine moralische Ausformung des Glaubens an das Evangelium verdeutlicht hat. Von Seckendorff bezog sich in seinem Ideal auf seinen Dienstherren Herzog Ernst den Frommen von Sachsen-Gotha. Auf dieser Basis ist das landesherrliche Kirchenregiment in den deutschen Territorien errichtet worden und hat zu einer besonderen Stellung der Fürsten an der Spitze von Kirche und Territorium beigetragen. Die Lutheraner in den skandinavischen und baltischen Territorien sind diesem Beispiel gefolgt.[47]

So ist der lutherische Bekenntnisstaat für Schule, Universität und soziale Fürsorge wichtig geworden. Hier liegen auch die Grundlagen des modernen deutschen Wohlfahrtsstaates, dessen Idee stark von der lutherischen Tradition geformt wurde.[48] Das war aufgrund der polyzentrischen politischen Struktur des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation möglich. Denn die Kultur- und Sozialaufgaben wurden im Rahmen des landesherrlichen bzw. reichsstädtischen Kirchenregiments wahrgenommen. Der Protestantismus hat hier auch im Sinne eines Ausbaus dieser landesherrlichen Aufgaben gewirkt. In den reformierten, d.h. calvinistischen, Gebieten mit gemeindlicher, kommunalistischer Tradition kam diese kirchenpolitische Komponente jedoch weniger zum Tragen.

44 Franz Brendle: Dynastie, Reich und Reformation. Die württembergischen Herzöge Ulrich und Christoph, die Habsburger und Frankreich. Stuttgart 1998.

45 Michael Stolleis: Veit Ludwig von Seckendorff. In: Ders. (Hrsg.): Staatsdenker in der frühen Neuzeit. München 1994, S. 148-171.

46 Veit Ludwig von Seckendorff: Teutscher Fürsten-Stat. Frankfurt 1656 u. ders.: Der Christenstaat. Leipzig 1685.

47 Matthias Asche/Werner Buchholz/Anton Schindling (Hrsg.): Die baltischen Lande im Zeitalter der Reformation und Konfessionalisierung. Livland, Estland, Ösel, Ingermanland, Kurland und Lettgallen. Münster 2009.

48 Hans Maier: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre. 3. Aufl. München 1986.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Der Augsburger Religionsfrieden von 1555 beinhaltete zum einen die Regelung zwischen Katholiken und Protestanten, die ein friedliches Nebeneinander der beiden Konfessionen im Heiligen Römischen Reich ermöglicht hat. Zum anderen wurde darin die Frage der Minderheiten und Dissidenten durch ein Recht auf Auswanderung aus Glaubensgründen (ius emigrandi) verankert. Dieses Emigrationsrecht wird oftmals als „erstes Grundrecht der Deutschen" bezeichnet und bildete zugleich im Sinne einer Akzeptanz des Anderen die rechtliche Grundlage religiöser Toleranz im Reich. Konkretisiert wurde die Gesetzgebung des Augsburger Religionsfriedens durch das Auswanderungsrecht der Dissidenten bei Vermögensgarantie, sodass hier durchaus auch ein Element der Toleranz und der Anerkennung von Minderheiten eine Rolle spielt.

In der vielgestaltigen Struktur des Heiligen Römischen Reiches mit dem Nebeneinander von Fürstenterritorien und Freien Reichsstädten ist dies zur Wirkung gekommen. So profitierte die Reformation auch von den Verfassungsgegebenheiten[49] im Reich. Ein Auswanderungsrecht bei Mitnahme des Vermögens gab es außerhalb des Heiligen Römischen Reiches nur in der Schweiz. Demgegenüber war das Revokationsedikt von Fontainebleau 1685 mit der Aufhebung des Toleranzedikts von Nantes von 1598[50] ein Konversionsgebot zum Katholizismus. Die Flucht der Hugenotten blieb illegal, da sie sich nicht auf ein Auswanderungsrecht und eine Vermögensgarantie berufen konnten. Somit waren die französischen Hugenotten im Unterschied zu Dissidenten im Reich Glaubensflüchtlinge ohne rechtlichen Status. Das „ius emigrandi" ist zusammen mit dem landesherrlichen Kirchenregiment ein wichtiges Ergebnis der Reformationszeit.

Jedoch wurden auch die gegenreformatorischen Bestrebungen schon von den Zeitgenossen als „Reformation" bezeichnet. So beanspruchten etwa auch die katholischen Fürsten, wie etwa die Herzöge von Bayern[51] oder die Erzbischöfe von Kurmainz und Salzburg,[52] für sich ein „ius reformandi". Die politische und institutionelle Struktur hatte durch die Reichsgrundgesetze Bestand und hat den religiösen Pluralismus und das Landeskirchentum

49 Karl-Friedrich Krieger: König, Reich und Reichsreform im Spätmittelalter. 2. Aufl. München 2005.

50 Anton Schindling: Politische Morde im konfessionellen Zeitalter. Das Attentat auf Heinrich IV. von Frankreich. In: Georg Schild/ders. (Hrsg.): Politische Morde in der Geschichte. Paderborn 2012, S. 70-87.

51 Walter Ziegler: Bayern. In: Schindling/ders. (Hrsg).: Die Territorien des Reiches im Zeitalter der Reformation und Konfessionalisierung Bd. 1, 2. Aufl. Münster 1989, S. 56-71.

52 Friedhelm Jürgensmaier: Kurmainz. In: Schindling/Ziegler (Hrsg).: Die Territorien des Reiches Bd. 4 (wie Anm. 40), S. 60-97 u. Ernst Walter Zeeden: Salzburg. In: Schindling/Ziegler (Hrsg).: Die Territorien des Reiches Bd. 1 (wie Anm. 51), S. 72-85.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

von Protestanten und Katholiken in einander benachbarten Territorien mit seinen positiven Entwicklungen im Schulwesen und der Wohlfahrtspflege ermöglicht. Dies galt für protestantische wie für katholische Träger obrigkeitlicher Gewalt, wobei der Reichstag seit 1555 der wichtigste Garant war. Durch die Fortschreibung auf weiteren Reichstagen ist dieses System gewährleistet worden.

Neben dem Reichtag haben die obersten Reichsgerichte, das Reichskammergericht in Speyer bzw. Wetzlar und der kaiserliche Reichshofrat in Wien sowie die Reichsritterschaft in Schwaben, Franken und am Rhein maßgeblich dazu beigetragen, den Religionsfrieden zwischen den vom Reich garantierten Konfessionen zu sichern. Daneben haben die zehn Reichskreise einen wichtigen Beitrag zum Bestand der Bikonfessionalität im Reich geleistet. Die Kreise hatten den Kreistag als institutionelle Struktur und die Kreisausschreibämter als Leitungsgremium, die in manchen Kreisen, wie im Schwäbischen und Niederheinisch-Westfälischen Kreis, sogar konfessionell paritätisch besetzt waren.[53] Diese Institutionen sind wichtig gewesen, um im Reich eine stabile Zusammenarbeit oder zumindest Nachbarschaft von Katholiken und Protestanten zu ermöglichen.

Der Religionsfrieden wurde daneben auch durch zahlreiche lokale Regelungen ergänzt: Im Fürstbistum Osnabrück[54] wechselten nacheinander in „alternierender Sukzession" lutherische Fürstbischöfe aus dem Haus Braunschweig-Lüneburg-Hannover und katholische Amtsträger in der Landesherrschaft.[55] Ein besonders kurioses Beispiel ist die Regelung des Westfälischen Friedens für die Freie Reichsstadt Biberach: Da die Aufteilung der Konfessionen in der Stadt paritätisch war, wurde das Nutzungsrecht der Stadtkirche, das für die beiden Konfessionen stündlich wechselte, durch eine deutlich sichtbare Uhr im Kirchenraum festgelegt. Die Kirche wird bis auf den heutigen Tag von Katholiken und Protestanten als Simultankirche genutzt.[56] Eine andersartige Regelung zugunsten des Konfessionsfriedens hat der Westfälische Frieden für die schlesischen Protestanten gebracht, die unter habsburgischer katholischer Mehrheit lebten. Dort hat der Frieden den Bekennern der evangelischen Konfession durch den Bau der drei so genannten Friedenskir-

53 In Schwaben hatten der Fürstbischof von Konstanz und der Herzog von Württemberg das Kreisausschreibamt inne, am Niederrhein und in Westfalen traten der Fürstbischof von Münster und der König in Preußen als Erbe der Herzöge von Jülich, Kleve und Berg als Kreisausschreibende Fürsten auf.

54 Thomas Rohm: Osnabrück. In: Schindling/Ziegler (Hrsg.): Die Territorien des Reiches (wie Anm. 40), Bd. 3, 2. Aufl. Münster 1995, S. 130-147.

55 Durch die englische Sukzession des Hauses Hannover stammten die evangelischen Fürstbischöfe von Osnabrück nach 1714 aus dem britischen Königshaus.

56 Paul Warmbrunn: Zwei Konfessionen in einer Stadt. Das Zusammenleben von Katholiken und Protestanten in den paritätischen Reichsstädten Augsburg, Biberach, Ravensburg und Dinkelsbühl von 1548-1648. Wiesbaden 1983.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

chen in den niederschlesischen Städten Glogau, Jauer und Schweidnitz,[57] die Möglichkeit gegeben, ihrem Glauben durch weithin sichtbare Holzkirchen (außerhalb der Stadtmauern) Ausdruck zu verleihen. Die Bikonfessionalität im Reich und ihre Auswirkungen wurden zu einem Wesensmerkmal der deutschen Geschichte.

Konfessionelle Streitfragen blieben in der ständisch gebundenen Ordnung der Zeit, d.h. es waren in der Regel Korporationen oder Personengruppen, wie etwa die Reichsritterschaft oder geistliche Institutionen wie Domkapitel oder geistliche Orden, betroffen. Eine individuelle Freiheitsidee verband sich erst mit der Ausbreitung des Naturrechtsdenkens im Zeitalter der Aufklärung. Die Toleranzgesetzgebung dieser Zeit, wie das Toleranzpatent Josephs II.[58] für die österreichischen Erblande von 1791 oder das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten[59] von 1794, fußte auf dieser individualrechtlichen Konzeption. Sie kam bereits in der berühmten Ringparabel in Gotthold Ephraim Lessings Drama „Nathan der Weise“ von 1779 zum Ausdruck und schloss auch die jüdische Minorität ein, gegenüber der Luther starke Vorbehalte hatte und antisemitische Ressentiments bediente. Luthers Spätschrift „Von den Juden und ihren Lügen“[60] aus dem Jahr 1544 nahm gewisse irenische Zusagen seiner ersten Juden-Schrift sogar wieder zurück. Der politische Schutz der Juden war in erster Linie dem römischen Kaiser und den weltlichen Landesherren zuzuordnen.[61] Die jüdische Minorität hatte einen Sonderstatus im Heiligen Römischen Reich: Als Schutzbefohlene des Kaisers hatten die Juden nur in den Freien Reichsstädten Frankfurt am Main, Worms und Wetzlar ein rechtlich und politisch garantiertes Bleiberecht. In anderen Territorien und Freien Reichsstädten blieben sie vom Wohlwollen der Obrigkeiten abhängig. Erst im 19. Jahrhundert wurde ihre rechtliche Gleichstellung im Rahmen der Judenemanzipation[62] in allen deutschen Staaten umgesetzt.

57 Franz Machilek: Schlesien. In: Schindling/Ziegler (Hrsg).: Die Territorien des Reiches (wie Anm. 40), Bd. 2, 3. Aufl. Münster 1993, S. 102-193.

58 Joseph Karniel: Die Toleranzpolitik Kaiser Josephs II. München 1990.

59 Günter Birtsch (Hrsg.): Reformabsolutismus und ständische Gesellschaft. 200 Jahre Preußisches Allgemeines Landrecht. Berlin 1998.

60 Luther: Werke (wie Anm. 40). Abt. 1, Bd. 53. Weimar 1920, S. 412-552.

61 Auf tragische Weise wird dies im Schiksal des „Jud Süß“ in Württemberg 1737 deutlich vgl. Selma Stern: Jud Süß. Ein Beitrag zur deutschen und zur jüdischen Geschichte. Berlin 1929.

62 Arno Herzig: Jüdische Geschichte in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2. Aufl. München 2002.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Religionsfreiheit durch Religionsfrieden?

Der Augsburger Religionsfrieden und die religionsrechtlichen Regelungen des Westfälischen Friedens ermöglichten die dauerhafte friedliche Koexistenz der Konfessionen in Deutschland, wobei Luther und der Protestantismus in Deutschland eben nur eine Richtung der reformatorischen Bewegung repräsentieren. Auch die Reformation in der Schweiz durch Huldrych Zwingli in Zürich und Johannes Calvin in Genf ist zu betrachten, da sich in der Schweiz andere Akzentsetzungen ergeben, was insbesondere in den Reformationsdenkmälern deutlich wird: So erscheinen beim Luther-Denkmal in Worms die Fürsten von Kursachsen[63] und Hessen neben Luther als weitere Träger der Reformation. In Genf hingegen zeigt das Reformationsdenkmal neben Johannes Calvin[64] die lokalen Reformatoren Pierre Viret und Guillaume Farel sowie den Schotten John Knox. Als Träger der Reformation wird hier eine Reihe von Politikern, von Vertretern von Aufständen und Oppositionsbewegungen aus unterschiedlichen reformierten Ländern aus West- und Mitteleuropa (Niederlande, Frankreich, Ungarn, England)[65] sowie aus Nordamerika[66] gezeigt. Hier kann man auch die verschiedenen politischen Botschaften des Luthertums und des Calvinismus deutlich erkennen. Bezeichnenderweise ist auf dem Genfer Reformationsdenkmal als Deutscher einzig der Große Kurfürst Friedrich Wilhelm von Brandenburg[67] beim Willkommen der französischen Glaubensflüchtlinge 1685 dargestellt. Im Calvinismus werden aufgrund der Bedeutung illegaler Prediger und Glaubensflüchtlinge andere Akzente deutlich: die christliche Kirche als Kirche des Exils, der Heimatlosen und Vertriebenen. Diese Erfahrung ist für die reformierte Tradition in Europa und Nordamerika enorm wichtig geworden, da sie insbesondere die soziale und politische Programmatik der Reformierten nachhaltig bestimmte.[68] Was die Wirkung des Calvinismus anbelangt, ist auch die Tatsache zu würdigen, dass es weltweit mehr reformierte Christen als Anhänger des lutherischen Bekenntnisses gibt. Dies ist bei aktuellen Betrachtungen anlässlich des Reformationsjubiläums besonders zu berücksichtigen, um dabei auch die Einschränkung des Phänomens auf eine rein deutsche Perspektive zu vermeiden.

63 Auf dem Reformationsdenkmal in Worms wird Kurfürst Friedrich der Weise abgebildet, der zwar als Schutzherr Martin Luthers auftrat, aber selbst kein Protestant war.
64 Christoph Strohm: Johannes Calvin. Leben und Werk des Reformators. München 2009.
65 Michael Welker u.a. (Hrsg.): Europa reformata. Europas Reformationsstädte und ihre Reformatoren. Leipzig 2016.
66 John Godwin: The Pilgrim Republic. Boston 1888.
67 Ernst Opgenoorth: Friedrich Wilhelm, der Große Kurfürst von Brandenburg, Ein politische Biographie. 2 Bde. Göttingen/Zürich 1971/1978.
68 Max Weber: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Berlin 1904.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

In Deutschland selbst ist der Religionsfrieden zwischen den christlichen Kirchen ein prägendes Phänomen geblieben. Die deutsche Regelung der Bi- und seit 1648 Trikonfessionialität[69] ist ein Spezifikum der deutschen Geschichte, das es in Europa sonst nur in der Schweiz, in Ungarn und Siebenbürgen sowie in den nördlichen Niederlanden (Holland) gab. Die Koexistenz der christlichen Konfessionen, wie beispielweise in Frankfurt am Main, wo beiden Kirchen die Glaubensausübung rechtlich zugesichert und somit Freiheit zugestanden wurde, steht symbolisch für die Situation im Heiligen Römischen Reich. Das Recht der Auswanderung unter Garantie des Eigentums war eine Besonderheit im Alten Reich, die bis heute nicht selbstverständlich ist. Das reichsrechtlich garantierte Nebeneinander der Konfessionen führte nach der Befriedung der kriegerischen Auseinandersetzungen im 17. Jahrhundert im Alltag zu gegenseitigem Gewährenlassen und einer allmählichen Entwicklung religiöser Toleranz. Somit wurde die Akzeptanz der Existenz verschiedener Glaubensrichtungen stabilisiert. Dies ist wohl die wichtigste Konsequenz der Reformation und der damit verbundenen Forderung nach Freiheit.

69 Fritz Dickmann: Der Westfälische Frieden. 7. Aufl. Münster 1998 u. Siegrid Westphal: Der Westfälische Frieden. München 2015.

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Autorenverzeichnis

Julia Angster, Jg. 1968, Prof. Dr. phil., Professorin für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Mannheim

Frederick Bacher, Jg. 1983, Dr. phil., akademischer Mitarbeiter am Historischen Institut der Universität Stuttgart

Agnes Bresselau von Bressensdorf, Jg. 1984, Dr. phil., M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin

Eckart Conze, Jg. 1963, Prof. Dr. phil., Professor für Neueste Geschichte an der Philipps-Universität Marburg, Mitherausgeber des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung

Philipp Erbentraut, Jg. 1982, Dr. phil., Akademischer Rat an der Professur für Politische Soziologie und Staatstheorie am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Manfred Goertemaker, Jg. 1951, Prof. Dr. phil., o. Professor für Neuere Geschichte an der Universität Potsdam

Steffen Henne, Jg. 1983, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Neueste Geschichte, Philipps-Universität Marburg, sowie im Sonderforschungsbereich "Dynamiken der Sicherheit" der Universitäten Marburg und Gießen

Peter Hoeres, Jg. 1971, Prof. Dr. phil., Professor für Neueste Geschichte an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Jochen Merkle, Jg. 1980, Doktorand an der Universität Tübingen, Geschäftsführer der Reinhold-Maier-Stiftung, Stuttgart , Redakteur des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung

Christina Reimann, Jg. 1983, Dr. phil., M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for European Research Göteborg

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Dominik Rigoll, Jg. 1975, Dr. phil., M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Zeithistorische Forschungen, Potsdam

Anton Schindling, Jg. 1947, Prof. Dr. phil., Professor für Mittlere und Neuere Geschichte an der Universität Tübingen, Mitherausgeber des Historischen Jahrbuchs

Joachim Scholtyseck, Jg. 1958, Prof. Dr. phil., Professor für Neuere Geschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Mitherausgeber des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung

Volker Stalmann, Jg. 1964, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Kommission zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Berlin, Träger des Wolf-Erich-Kellner-Preises

Peter Steinbach, Jg. 1948, Prof. (em.) Dr. phil., Wissenschaftlicher Leiter der Gedenkstätte Deutscher Widerstand, Berlin

Michael Thoß, Jg. 1977, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismus-Forschung e.V., Dresden

Erich Weede, Jg. 1942, Prof. Dr., em. Professor für Soziologie an der Universität Bonn, ehem. Mitherausgeber des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung

Hermann Wentker, Jg. 1959, Prof. Dr. phil., Leiter der Forschungsabteilung Berlin des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin, apl. Prof. für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Potsdam

https://doi.org/10.5771/9783845286105 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA