

gierte in der Institutionenordnung der Bundesrepublik als «Hüter der Verfassung» (Carl Schmitt), sondern das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, dessen Mitglieder von Bundestag und Bundesrat gewählt wurden; mit der Einrichtung einer gerichtlichen Kontrollinstanz über der Politik stellte sich das Grundgesetz in eine spezifisch deutsche Tradition der Rechtsstaatlichkeit, die im «Dritten Reich» gekappt worden war.

Dass «Bonn» nicht «Weimar» wurde, wie der Schweizer Publizist Fritz René Allemann 1956 den Untergangspropheten der zweiten deutschen Republik entgegenhielt, hatte auch mit dem Führungspersonal zu tun, das Staat und Regierung in ihrer Gründungsphase prägte, vor allem mit Konrad Adenauer, der am 15. September 1949 mit knapper Mehrheit zum ersten Bundeskanzler gewählt wurde. Als Parteivorsitzendem der CDU in der britischen Zone war es ihm gelungen, zusammen mit CSU, FDP und der konservativen Deutschen Partei (DP) eine «bürgerliche» Koalition zu bilden. Die SPD unter Kurt Schumacher, der sich ebenfalls Hoffnungen auf die Kanzlerschaft gemacht hatte, wurde auf die Oppositionsrolle verwiesen. Damit setzte sich Adenauer gegen auch in seiner eigenen Partei verbreitete Pläne durch, eine Große Koalition aus Union und SPD nach Vorbild der Weimarer Koalition von 1919 zu bilden, wie sie auf Länderebene in den Jahren zuvor mehrfach zustande gekommen war.

### 3. Adenauers Kanzlerdemokratie

Adenauer, der von 1917 bis 1933 als Kölner Oberbürgermeister einer der mächtigsten Zentrums Politiker der Weimarer Republik gewesen war, stand bei seinem Amtsantritt als Bundeskanzler bereits im 74. Lebensjahr. Die Nationalsozialisten hatten ihn gleich nach ihrer Machtübernahme aus dem Amt getrieben. Bis Kriegsende lebte er zurückgezogen in seinem Haus in Rhöndorf in der inneren Emigration, ohne sich mit dem NS-Regime einzulassen, aber auch ohne engere Kontakte zu Widerstandskreisen. Die britische Sonntagszeitung «The Observer» beschrieb ihn im Sommer 1949 als den mit Abstand besten «Taktiker auf der politischen Bühne Deutschlands». Adenauer war ein konservati-

ver Katholik, aber kein Klerikaler. Das katholische Milieu und der Kölner Klüngel hatten ihn stärker geprägt als päpstliche Enzykliken oder Gehorsam gegenüber der Amtskirche. Als Regierungschef etablierte er in der jungen Bundesrepublik, was später als «Kanzlerdemokratie» bezeichnet wurde.

Diese für die Anfangsjahre der Bundesrepublik spezifische Form einer vom Kanzler straff bis autoritär geführten Regierung besaß ihr Fundament im Grundgesetz. Der Parlamentarische Rat hatte das Amt des Staatsoberhauptes geschwächt, aber den Regierungschef aufgewertet. Der Bundeskanzler bestimmte nach Artikel 65 die «Richtlinien der Politik». Er legte den Zugschnitt der einzelnen Ressorts fest und entschied bei Streitigkeiten zwischen den Ministerien. Sowohl gegenüber dem Bundespräsidenten als auch gegenüber dem Parlament besaß er eine starke Stellung und konnte vom Bundestag nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden, was kurzlebige Regierungen wie in Weimar verhindern helfen und die Parteien zur Kooperation zwingen sollte. Adenauers hervorgehobene Position fand ihren Ausdruck im Aufbau eines machtvollen Bundeskanzleramts als Regierungszentrale, das die verschiedenen Ressorts kontrollierte, bei der Personalpolitik der Ministerien entscheidend mitsprach und auch in Gesetzesvorhaben direkt eingriff.

Im Verhältnis zu den Siegermächten, die bis zur Aufhebung des Besatzungsstatuts 1955 die oberste Souveränität im Lande innehatten und vor jeder wichtigen Entscheidung konsultiert werden mussten, erwies Adenauer sich als verlässlicher, durchsetzungsstarker Partner. Im Umgang mit dem Bundestag pflegte er einen patriarchalisch-obrigkeitlichen Stil. Als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal zur Sozialdemokratie hatte sich schon im Wirtschaftsrat die Frage der Wirtschaftsordnung herauskristallisiert. Diese wurde von Adenauer und Ludwig Erhard im Wahlkampf 1949 auf die Formel «bürokratische Planwirtschaft gegen soziale Marktwirtschaft» zugespitzt. Der Begriff der «Sozialen Marktwirtschaft» zielte darauf, «das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden» (Alfred Müller-Armack).

Was daraus für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik konkret folgte, blieb offen. Die soziale Marktwirtschaft war immer auch ein Werbe- und Kampfbegriff. Bei dessen inhaltlicher Ausfüllung bewiesen die Wirtschaftspolitiker um Minister Erhard Flexibilität und Pragmatismus. Neben Einflüssen der amerikanischen Siegermacht und den Prinzipien der katholischen Soziallehre wie «Solidarität» oder «Subsidiarität» formten vor allem die Leitsätze deutscher Ordoliberaler die Wirtschaftspolitik des rheinischen Kapitalismus; die Freiburger Schule um Walter Eucken, Franz Böhm und Leonhard Miksch betonte die Notwendigkeit eines staatlichen Ordnungsrahmens für ökonomischen Wettbewerb. Daneben wirkten auch die Traditionen eines spezifisch deutschen Korporatismus fort, der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gleichermaßen in die Koordination des Wirtschaftslebens einband.

Bei der Ausgestaltung der sozialen Marktwirtschaft war Adenauer eher auf sozialen Ausgleich bedacht, wie sich 1951 beim Mitbestimmungsgesetz in der Montanindustrie und 1952 beim Lastenausgleich zeigte: Im ersten Fall stimmte er zu, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Aufsichtsräten der Ruhrkonzerne paritätisch vertreten waren; im zweiten Fall machte er sich für Abgaben auf Vermögen, Hypotheken- und Kreditgewinne stark, die den Opfern von Kriegsschäden und Vertreibung zugutekommen sollten. Für Erhard hingegen hatte die Lösung sozialer Probleme durch Wachstum Priorität vor Umverteilung. Er setzte auf Wettbewerb, Freihandel und ausgeglichene Haushalte. Laufende Ausgaben sollten aus laufenden Einnahmen bestritten werden. Eine aktive staatliche Industriepolitik lehnte er ebenso ab wie Interventionen in die Preisbildung. Ein stabiles Preisniveau sollte durch die Geldpolitik einer von der Politik unabhängigen Zentralbank erreicht werden. Mit dieser Einstellung befand Erhard sich bald in der Defensive: gegen das Wiedererstarken eines spezifisch deutschen Korporatismus, gegen Abstriche bei der Kartellgesetzgebung, wie sie etwa vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) propagiert wurden, und gegen die vom Kanzler im Zusammenspiel mit der SPD vorangetriebene Rentenreform von 1957, die auf ein Umlage-

verfahren statt auf die von Erhard präferierte Kapitaldeckung setzte.

Ohne den Schutz der USA, davon war Adenauer überzeugt, wäre Westeuropa sowjetischem Expansionsstreben ausgeliefert. Der Kanzler hielt amerikanische Unterstützung daher für die Grundvoraussetzung erfolgreicher Außenpolitik. Er akzeptierte die Machtlosigkeit der Deutschen als Ausgangsbasis seiner Politik und sah in der Konstellation des Ost-West-Konflikts eine Chance, diese Position zu verbessern. Die SPD unter Schumacher erwartete alliiertes Entgegenkommen, ehe eine Zusammenarbeit für sie in Frage kam. Adenauer hingegen war bereit, Diskriminierungen in Kauf zu nehmen und Vorleistungen zu erbringen, um stückweise auf dem Weg zur Gleichberechtigung voranzukommen, die Fesseln des Besatzungsstatuts abzustreifen und möglichst viel staatliche Souveränität für die Bundesrepublik zu gewinnen. Vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts erreichte seine Regierung auf diesem Wege sowohl die Pariser Verträge zur Beendigung des Besatzungsregimes (23. Oktober 1954) und den Beitritt der Bundesrepublik zum nordatlantischen Verteidigungsbündnis der NATO (6. Mai 1955) als auch die Zustimmung der Westalliierten zum Aufbau der Bundeswehr, deren erste Rekruten am 12. November 1955 vereidigt wurden.

Die europäische Einigung bildete die zweite Säule westdeutscher Außenpolitik. Ihr Grundgedanke bestand darin, Deutschland zu französischen Konditionen wieder in Europa zu integrieren. Die überlegene Wirtschaftskraft der Bundesrepublik sollte in europäische Institutionen eingebunden werden, um sie mit den Interessenlagen Frankreichs und anderer europäischer Staaten in Einklang zu bringen. Auf dem Feld der Verteidigung misslang dies, als die Europäische Verteidigungsgemeinschaft in der französischen Nationalversammlung Ende August 1954 am vereinigten Widerstand von Kommunisten und Gaullisten scheiterte. Es glückte jedoch auf dem Gebiet der Schwerindustrie mit dem sogenannten Schuman-Plan vom 9. Mai 1950. Im Kern ging es darum, die eng mit der Rüstungsindustrie verwobenen Montanbetriebe in Frankreich und der Bundesrepublik unter eine gemeinsame «Oberste Aufsichtsbehörde» zu stellen und gleich-

zeitig den anderen westeuropäischen Nachbarn den Beitritt zu dieser Organisation anzubieten. Die wirtschaftliche Kooperation auf dem Gebiet von Kohle und Stahl sollte dazu dienen, künftige Kriege zu verhindern, weil eine gemeinsame Behörde Aufrüstungsabsichten frühzeitig erkennen und geheime Kriegsplanung unmöglich machen würde. Der zentrale Gedanke bestand im Prinzip der Supranationalität. Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde würden zwar von den Einzelstaaten bestimmt; ihre für alle Teilnehmerländer bindenden Entscheidungen sollten sie aber ohne weitere Beteiligung der nationalen Parlamente und Regierungen treffen.

Der im April 1951 unterzeichnete Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), dem neben Frankreich und der Bundesrepublik auch Italien und die Benelux-Staaten beitraten, diente als Vorbild für ähnlich strukturierte Einigungen in der als Zukunftsbranche wahrgenommenen Atomwirtschaft (die Europäische Atomgemeinschaft, kurz: EURATOM) und beim Handel in einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG); beide Institutionen wurden in den Römischen Verträgen festgeschrieben, die zum 1. Januar 1958 in Kraft traten. Während sich die hohen Erwartungen, die man in EURATOM gesetzt hatte, nicht erfüllten, avancierte die EWG zur Kerninstitution des europäischen Einigungsprozesses. Mit ihr setzte sich allmählich der Gedanke supranationaler Organe und eines Rechtssystems oberhalb der nationalen Ebene durch.

Im Verhältnis zum Osten setzten die Adenauer-Regierungen auf eine «Politik der Stärke». Die Bundesrepublik sollte mit westlicher Hilfe politisch und ökonomisch so potent werden, dass die Sowjetunion zur Preisgabe ihrer Zone genötigt werden konnte. Die Wiedervereinigung blieb zentrales Ziel deutscher Politik. Der Kanzler war freilich überzeugt, die Einheit dürfe nicht um den Preis westdeutscher Freiheit oder der Verankerung im Westen erkaufte werden. Daher stand er sowjetischen Angeboten, durch Neutralisierung ein entmilitarisiertes Gesamtdeutschland zu schaffen, wie sie in der Stalin-Note vom März 1952 vorgebracht wurden, ablehnend gegenüber. Die Bundesrepublik beharrte darauf, die Rechtsnachfolge des Deutschen