



Thomas Großbölting / Stefan Lehr (Hg.)

Politisches Entscheiden im Kalten Krieg

Orte, Praktiken und Ressourcen in Ost und West



Kulturen des Entscheidens

Herausgegeben von

Jan Keupp, Ulrich Pfister, Michael Quante,

Barbara Stollberg-Rilinger und Martina Wagner-Egelhaaf

Band 2

Politisches Entscheiden im Kalten Krieg

Orte, Praktiken und Ressourcen in Ost und West

Herausgegeben von
Thomas Großbölting und Stefan Lehr

Vandenhoeck & Ruprecht

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 252080619 – SFB 1150



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2020, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Theaterstraße 13, D-37073 Göttingen

Umschlagabbildung: Leonid Breschnew, Willy Brandt, Bonn 1973 | Barbara Klemm

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 2626-4498

ISBN (Print) 978-3-525-36327-0

ISBN (PDF) 978-3-666-36327-6

<https://doi.org/10.13109/9783666363276>



Dieses Material steht unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung –
Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International. Um eine Kopie dieser
Lizenz zu sehen, besuchen Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Inhalt

<i>Thomas Großbölting</i> Politisches Entscheiden in Ost und West – zur Einleitung	7
---	---

Ost und West – Parallelen und Divergenzen

<i>Gabriele Metzler</i> »Auf den Kanzler kommt es an«? Kulturen politischen Entscheidens in der Bundesrepublik, 1949–1989 . . .	23
---	----

<i>Stephan Merl</i> Kulturen des Entscheidens in der Sowjetunion seit 1917	44
---	----

Orte und Machtzentren des Entscheidens

<i>Svenja Schnepel</i> Im Maschinenraum der Macht. Planung, Partizipation und Technisierung im Bundeskanzleramt der langen 1960er Jahre	79
--	----

<i>Rüdiger Bergien</i> Telefonpolitik in der Beschlussfabrik. Die Informalität des Entscheidens in der Machtzentrale der SED	109
--	-----

<i>Stefan Lehr</i> Das Politbüro als Ort des politischen Entscheidens in der sozialistischen Tschechoslowakei in der Zeit der sogenannten Normalisierung (1969–1989)	127
---	-----

<i>Nikolay Mitrokhin</i> Ping-Pong Relations and Other Realities of Communist Party Government in the USSR from Khrushchev to Gorbachev	146
---	-----

Vom Nutzen und der Nutzung der Wissenschaft in Ost und West*Matthias Völkel*

Die Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens in
der Sowjetunion? 165

Svenja Schnepel

Atomwaffenträgersysteme für die Bundeswehr?
Demokratisches Entscheiden zwischen Politik und Experten 184

Matthias Glomb

Politisches Planen und Entscheiden im bundesrepublikanischen
Bildungsföderalismus der langen sechziger Jahre.
Die Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung . . . 227

S. M. Amadae

Worst-Case Planning. Political Decision Making in the West 249

Autorinnen und Autoren 272

Thomas Großbölting

Politisches Entscheiden in Ost und West – zur Einleitung

Wer nach der Kultur des politischen Entscheidens im Kalten Krieg fragt, kommt dabei um einen Zusammenhang nicht herum: Wesentlich definiert wird der sogenannte Kalte Krieg durch die Phase des atomaren Wettrüstens zwischen Ost und West. In dieser Situation waren es Spitzenpolitiker und Staatenlenker, meist Männer, die über Wohl und Wehe der Welt entschieden. Im Hintergrund stand die Bedrohung, menschliches Leben auf der Erde durch einen Militärschlag und der damit provozierten Gegenreaktion auszulöschen. Am nächsten kam die Welt diesem Szenario während der Kubakrise: Vermutlich seit dem Sommer 1962 hatte die Sowjetunion Soldaten und Material nach Kuba verschifft und atomar bestückte Mittelstreckenraketen für einen eventuellen Einsatz gegen das Festland der USA stationiert. Seit amerikanische Aufklärungsflugzeuge diese Vorkommnisse aufgedeckt hatten, reagierte die Staats- und Militärführung der USA unnachgiebig: Kennedy verhängte nicht nur eine Seeblockade, sondern drohte am 23. Oktober öffentlich im Fall eines Angriffs mit einem atomaren Gegenschlag. Damit war die Offensivstrategie des sowjetischen Staats- und Parteichefs, der sich damit gegebenenfalls eine Stärkung seiner Position auch in den Verhandlungen zum geteilten Berlin versprach, mehr als ins Stocken geraten. In den nächsten Tagen steuerte die Welt auf einen Konflikt der beiden Supermächte zu, dessen Ausgang völlig offen war und der für alle Beteiligten hoch bedrohlich erscheinen musste.

Daraus entwickelte sich im Laufe der Folgejahre eine Militärdoktrin, die die amerikanischen Verantwortlichen mit MAD abkürzten: *Mutual Assured Destruction* – die wechselseitig gesicherte Vernichtung. Ohne Zweifel kann man diese Überlegung auch mit der ursprünglichen Bedeutung des Wortes übersetzen und als »verrückt« charakterisieren. Im Kalkül der Zeit und vor allem im eigenen Selbstverständnis handelten die Verantwortlichen in Ost und West aber durchaus rational. In unzähligen Anordnungen errechneten Militärexperten beider Seiten Varianten und spielten Szenarien durch, um die Wege und Möglichkeiten herauszukristallisieren, mit denen sie einen eigenen Vorteil erzielen könnten. Doch gleich, so lassen sich die Bemühungen auf der amerikanischen Seite zusammenfassen, ob man von einem sowjetischen Angriff und einer amerikanischen Vergeltung ausging oder doch damit rechnete, dass die USA als Erste ihre Atomwaffen einsetzten, das Ergebnis blieb gleich: »Was auch immer wir tun«, so resümierte ein US-General, »wenn es zum Atomkrieg kommt, gibt es keine Möglichkeit, einen unakzeptablen Schaden in den

USA zu vermeiden«¹. Wer als Erster schießt, ist als Zweiter tot, darauf liefen alle Varianten hinaus. Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges bedeutete eine mögliche Entscheidung keinen Fortschritt, sondern im Extremfall die Vernichtung der Welt. Das Coverbild dieses Buches visualisiert diesen Zusammenhang: Beim ersten Besuch eines sowjetischen Staatschefs in Bonn 1973 hat die Fotografin der Bonner Republik, Barbara Klemm, die Aufnahme gemacht:² Der nachdenklich dort sitzende Willy Brandt ist nicht nur umgeben von Dolmetschern und Beratern, sondern auch von anderen Staatsmännern: Links von ihm sitzt Leonid Brežnev, rechts Bundesaußenminister Walter Scheel. Anspannung liegt in der Luft. Die Entouragen der beiden Staatsmänner verbreiten Hektik, reden bemüht auf den Bundeskanzler ein. Die beiden Hauptprotagonisten Brandt und Brežnev wirken da vergleichsweise entspannt-angespannt. Das Treffen war eine erste Geste der Verständigung im Kalten Krieg, ein Schritt in Richtung Frieden und ein Drahtseilakt zweier Systeme. Zugleich ist das Bild eine fotografische Inszenierung des Entscheidens – der Staatsmann und Bundeskanzler Willy Brandt im Mittelpunkt des Bildes in nachdenklicher Pose, umgeben von Verhandlungsteilnehmern und Beratern.

Es sind diese Umstände und Konstellationen, die sowohl das Entscheiden im Kalten Krieg wie auch seine öffentliche Wahrnehmung und Erinnerung in besonderer Weise prägen: Die einzelnen Züge im todernsten Spiel um Bedrohung und Entspannung avancierten zum Paradefeld einer Wissenschaft des *decision making*, die bis heute in militärstrategischen Studien zur Ausbildung eingesetzt wird. Entscheiden wird dabei vor allem als ein individualpsychologischer Vorgang verstanden, der immer dann interessant zu beobachten ist, wenn er von vermeintlich großen Männern ausgeführt wird. Die Zuschreibung auf eine bestimmte Akteursgruppe spielt dann gleich in ein zweites Charakteristikum hinein: Der Kalte Krieg insgesamt erscheint in diesem Setting dann vor allem als ein macht- und außenpolitisches System, welches sich in der Konfrontation und in der Deeskalation von UdSSR und USA, von Warschauer Pakt und NATO, von Ost und West entwickelte.

Obwohl sich die Beiträgerinnen und Beiträger in ihren Themen und Zugriffen gänzlich anders positionieren als die oben entwickelte populäre Sicht, teilen sie doch das generelle Interesse: Mit der Frage nach der Kultur des Entscheidens wird ein zentraler Modus von Politik thematisiert, ist doch das Entscheiden die Form, in der sich Politik realisiert.³ Was vielfach unhinterfragt vorausgesetzt oder mit Blick auf die Etablierung moderner Entscheidungspraktiken in der Politik vor allem hinsichtlich der Dichotomie Willkür oder Beschränkung der-

1 Zit. n.: Eckart Conze, Wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter, in: Die Zeit (21.8.2012), <https://www.zeit.de/zeit-geschichte/2012/03/Wettruesten-Kalter-Krieg-USA-UdSSR> (Stand: 5.7.2019).

2 Siehe Titelbild: Abbildung 1: Barbara Klemm, Leonid Breschnew und Willy Brandt, Bonn 1973, in: Privataarchiv Barbara Klemm.

3 Vgl. Niklas Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2002, S. 140.

selben diskutiert wurde, greifen die Aufsätze des Bandes als explizites Moment der Analyse auf. Wie sich Weltansichten, Ideologien, politische Überzeugungen und Programme von einzelnen Akteuren und Gruppen, aber auch situative Zwänge, zeitliche Dynamiken und langfristige Prozesse in unterschiedlichen Systemen in die Praxis von Politik umsetzen, lässt sich anhand des Modus des Entscheidens, der verschiedenen Praktiken und ihrer jeweiligen Performanz, der diskursiven wie auch symbolischen Legitimation und der um diesen Prozess entstehenden Narrative analysieren. Wohingegen die öffentliche Reflexion oftmals der Vorstellung vom *Staatsmann* als dem starken und entscheidenden Akteur huldigt und die ebenso weitverzweigten wie komplizierten Prozesse der Abstimmung und Vermittlung politischer Entscheidungen extrem reduziert und personalisiert, greifen die Beiträge des Bandes ein breites Spektrum von Themen auf unterschiedlichen Ebenen auf: Das Entscheiden untersuchen sie in den Konzeptionen und Metatheorien des Entscheidens in Ost und West, in den Zentralen der politischen Macht wie dem Bonner Kanzleramt, dem Moskauer und Ostberliner Zentralkomitee der KPdSU und SED und dem Präsidium der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, aber auch in Ministerien, Beratungsgremien und in Wissenschaftsinstitutionen.

Diese allgemeine kulturwissenschaftliche und kulturhistorische Fragestellung wird im Folgenden zugespitzt auf die besondere Konstellation des Kalten Krieges in Europa und darüber hinaus. Als Kalter Krieg wird gemeinhin der Zeitraum von den späten 1940ern bis zum Ende der 1980er Jahre definiert, der von der Systemauseinandersetzung zwischen Ost und West unter der Ägide der jeweiligen Führungsmächte Sowjetunion und USA geprägt war. Spätestens seit 1947, in Nuancen aber schon auf den Konferenzen, bei denen die alliierten Mächte schon während des Zweiten Weltkriegs über die mögliche Zukunft des Deutschen Reiches berieten, entwickelte sich auf dem Feld der internationalen Politik eine starke Konkurrenz, die sich verschiedentlich zu internationalen, höchst bedrohlichen Krisen steigerte. Das Entscheiden in diesem Feld der internationalen Politik des Kalten Krieges war weitreichender als je zuvor: Die falsche Entscheidung eines der beiden Kontrahenten konnte die Zerstörung des gesamten Arrangements nach sich ziehen. Auf dem Spiel stand nichts anderes als die Existenz der Welt.

Die im Buch versammelten Beiträge erweitern diese Perspektive erheblich, wenn sie die Blickverengung auf die internationale Konstellation und deren Bewältigung in den höchsten Staatspositionen sprengen. Ambivalenzen, Widersprüche und die vielfach gebrochene Dynamik der internationalen Politik strahlten weit in die Innen- und Gesellschaftspolitik wie auch in die politische Kultur in Ost und West hinein: Die Politik des Kalten Krieges wird in diesem Sinne im vorliegenden Band als totale Politik verstanden, die tief in die Poren der beteiligten Gesellschaften eindrang und überall bleibende Spuren hinterließ – im sozialen und kulturellen Leben, in der Wirtschaft wie in der Wissenschaft, in Bildung, Erziehung und Medien, in den Beziehungen zwischen Geschlechtern, Klassen und ethnischen Gruppen. Ob das auch für das Entscheiden

als dem wichtigsten Modus von Politik galt und ob sich die in Ost und West prägenden Kulturen des Entscheidens parallel zueinander entwickelten oder sich kontrastiv aufeinander bezogen, das prüfen die folgenden Aufsätze anhand verschiedener Settings und auf verschiedenen Ebenen. Damit orientieren sie sich an einem Paradigmenwechsel in der Forschung insgesamt: Für mehrere Dekaden waren die *Cold War Studies* vor allem eine Fortsetzung der Auseinandersetzung zwischen Sowjetunion und USA mit wissenschaftlichen Mitteln: Wer der beiden Supermächte trug die größere Schuld? Wer eskalierte, wer deeskalierte? In diesem Sinne fungierten die beteiligten Disziplinen allzu oft als Sekundanten ihrer politischen Führungsmächte. Die *New Cold War Studies* haben diese Aufgeregtheit überwunden und sich nicht nur methodisch, sondern auch empirisch weiter orientiert. Dabei werden auch die Entscheidungsprozesse in den Zentren dezidiert zum Gegenstand einer kritischen Prüfung.⁴ Vor allem aber weitet sich der Blick auf eine Gesellschaftsgeschichte des Kalten Krieges, wenn neben den politischen Entscheidungszentren auch die vielfältigen Weiterungen im sozialen, ökonomischen und kulturellen Leben in den Blick kommen.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes nehmen diese Forschungsentwicklungen auf, um sich zugleich auf die Kultur des Entscheidens, wie sie in der Politik, in der Gesellschaft wie auch in der Wissenschaft der besagten Jahrzehnte ausgeprägt war, zu konzentrieren. Die Autorinnen und Autoren des Bandes fragen nach den Konturen, der Dynamik und der Entwicklung einer Kultur des Entscheidens. In einem ersten Zugang werden dazu Ost und West resümierend und vergleichend betrachtet. Was wissen wir bereits über die politischen Kulturen des Entscheidens? Welche Schlüsse legt die bisherige Forschung nahe? Wie lassen sich aus der Vogelperspektive über die verschiedenen Jahrzehnte und in verschiedenen Zusammenhängen Entwicklungen beschreiben?

In ihrem Auftakt fokussiert sich Gabriele Metzler auf die Kulturen politischen Entscheidens in der Bundesrepublik und thematisiert dabei die Kanzlerschaften von ihrer Gründung bis kurz vor der Wiedervereinigung 1989. Zunehmend wurde in den 1960er Jahren die sachliche Komplexität von zur Entscheidung anstehenden Themen wahrgenommen, man reagierte darauf mit der Schaffung von Mechanismen wissenschaftlicher Politikberatung, die aber ihrerseits seit Mitte der 1970er Jahre deutlich an Grenzen stießen. Stephan Merl überträgt in seinem Beitrag die Frage nach den Kulturen des politischen Entscheidens auf die Sowjetunion. Er fragt dabei sowohl nach Parallelen als auch nach Besonderheiten, die die östlichen staatssozialistischen Diktaturen von den westlichen parlamentarischen Demokratien unterschieden. Hierzu arbeitet er zentrale und für das sowjetische Modell des Entscheidens charakteristische Elemente heraus. Der Modus des kollektiven Entscheidens, die permanente Berufung auf Plan-

4 Vgl. Bernd Greiner, Kalter Krieg und »Cold War Studies«, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte (11.2.2010), http://docupedia.de/zg/greiner_cold_war_studies_v1_de_2010 (Stand: 5.7.2019); dezidiert zur Kubakrise vgl. ders., Die Kuba-Krise. Die Welt an der Schwelle zum Atomkrieg, München 2010.

barkeit und Rationalität, ein dem sowjetischen System vom Beginn bis unter Chruščev eigener Aktionismus wie auch die manchmal rituelle Hinzuziehung von Experten – viele der Praktiken und der Metadiskurse des Entscheidens, die charakteristisch für das sowjetische Modell des Entscheidens waren, dienten vor allem der Legitimierung qua Inszenierung.

Eine zweite Sektion macht sich dann daran, unser Wissen exemplarisch zu vertiefen, indem die Beiträge unterschiedliche institutionelle und organisatorische Zusammenhänge in den Blick nehmen:

»Im Maschinenraum der Macht« – unter dieser Überschrift untersucht Svenja Schnepel die Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen des Bundeskanzleramtes in den langen 1960er Jahren. Die politische Arbeit dort war maßgeblich von gesellschaftspolitischen Leitideen dieser Zeit wie der Planungseuphorie, der Diskussion um Partizipation sowie dem Technisierungsdiskurs geprägt. Mit viel Elan und noch mehr Erwartungen gestartet, benötigte die Umsetzung der institutionellen Planungen Zeit. Brandt und sein Bundeskanzleramtschef Ehmke waren mit ihren Reformvorhaben nicht schnell genug, um der in der gesamten Gesellschaft zu beobachtbaren Planungsernüchterung zuvorzukommen. Ein Haupttrend ihrer Bemühungen war die Entwicklung eines Entscheidungsmodus, der möglichst früh alle Mitarbeiter Ebenen im Bundeskanzleramt bei der Implementierung neuer Entscheidungs- und Arbeitsverfahren einbeziehen sollte. Eine große Rolle spielte in diesem Zusammenhang die Kommunikation mithilfe technischer Innovationen wie der Elektronischen Datenverarbeitung.

Wie funktionierte Kommunikation und Abstimmung im Politbüro der SED, und wie veränderte sich diese mit der Einführung des Telefons? Auf einer breiten Quellenbasis kann Rüdiger Bergien zeigen, wie vor allem in der Ära Honecker Politbürositzungen von Diskussionen weitgehend frei blieben und Entscheidungen informell vorbereitet wurden. In der Konsequenz und als Kehrseite dieser Entwicklung waren auf diese Weise Regierungsentscheidungen schlechter zentral steuerbar, aber zugleich intensiv durch untergeordnete Parteistellen und Behörden vorgeformt. Die neue Kommunikationstechnik trug zur Informalität bei und verschob die Gewichte im Entscheidungsprozess zu Gunsten der Bürokratie.

Anhand von zwei Beispielfällen analysiert Stefan Lehr die Kommunikation der Präsidiumsmitglieder des Zentralkomitees der Tschechoslowakischen Kommunistischen Partei (KPTsch) in der Zeit der sogenannten Normalisierung nach der Niederschlagung des Prager Frühlings. Anhand der von den Sitzungen angefertigten Verlaufsprotokolle betrachtet er dabei die Verhandlungen über die Wahl des Generalsekretärs Gustáv Husák zum Präsidenten 1975 sowie die Besprechung über die Erhöhung der Fleischpreise in diesem Gremium im Jahre 1980. Auch Lehr hebt die Bedeutung informeller Praktiken im Vorfeld der Präsidiumssitzungen hervor, wohingegen das Sitzungsgeschehen selbst vor allem der Inszenierung des Entscheidungsvorgangs und der Legitimierung diene.

Nikolaj Mitrokhin untersucht in seinem Beitrag die Rolle des Apparats des Zentralkomitees der KPdSU im Prozess des politischen Entscheidens in der

Sowjetunion. Auf der Grundlage von Erinnerungen und Interviews mit Parteifunktionären arbeitet er die Funktionsweise der sowjetischen Partei- und Staatsbürokratie heraus und beschreibt dabei differenziert, welche Rolle die diversen Akteure und Institutionen wie der Generalsekretär und die ZK-Abteilungen spielten.

Eng verbunden mit den unterschiedlichen politischen Institutionen entwickelte sich die Rolle des Experten und der Expertin im Prozess des Entscheidens. Wie und warum wurden kybernetische Modelle in der Sowjetunion entwickelt, dann von der Partei als *Theoria non grata* verbannt? Am Beispiel der Beratungen des Wissenschaftlichen Rates für komplexe Probleme der Kybernetik, der von 1959 bis 1979 bestand, kann Matthias Völkel den Aufstieg der Kybernetik und die in sie gesetzten Hoffnungen ebenso zeigen wie die später einsetzende Ernüchterung. Als Ressource des politischen Entscheidens wurde Kybernetik praktisch kaum genutzt.

Wie wurde in der Bundesrepublik zur Zeit des Kalten Krieges ein Feld wie die militärische Nutzung der Atomkraft politisch bearbeitet und entsprechende Maßnahmen implementiert? Am Beispiel der Entscheidung zur Stationierung von Atomwaffenträgersystemen in der Bundesrepublik entwickelt Svenja Schnepel ein Phasenmodell dieses Prozesses und bezieht die Vermittlung der Entscheidung nach außen konsequent mit ein. Auf diese Weise wurde auch in der Öffentlichkeit rasch deutlich, wie groß das Spektrum unterschiedlicher Meinungen auch in der Expertenschaft war. Entsprechend entwickelte sich parallel der Übergang von einem personalisierten, auf den Kanzler zugeschnittenen Entscheidungsstil zu einer Kultur der Dezision, die die breitere Öffentlichkeit miteinbezog.

Wie wandelte sich die Kultur des Entscheidens auf dem politisch sehr viel stärker vorgeprägten Feld der Bildungspolitik? Es etablierte sich, so arbeitet Matthias Glomb heraus, ein bildungspolitischer Entscheidungszusammenhang, der von vielfältigen Prozessen der Selbstreflexion und der Evaluation charakterisiert war. Der starke Einbezug von wissenschaftlicher Expertise konnte die Spannungen zwischen Bund und Föderalstrukturen nicht lösen, sondern generierte seinerseits eine Debatte über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik.

Wie entwickelte sich auf der konzeptionellen Ebene das Modell rationalen Entscheidens in den USA? Diese Frage stellt S. M. Amadae in ihrem Beitrag. Sie illustriert, wie auf Grundlage der Spieltheorie, wie sie von John von Neumann und Oskar Morgenstern seit 1944 konzipiert wurde, wissenschaftlich zunächst unverfängliche Theorien zur Bewältigung unsicherer Situationen im Kalten Krieg beitrugen, aber zugleich potenziell verheerende gesellschaftliche Folgen zeitigten. Die Entwicklung der Atombombe war dann der Startpunkt einer Ära des neo-dezisionistischen Entscheidungsstils, der mittels des beratenden Wirkens zahlreicher Protagonisten auch auf andere Politikbereiche überschwappte.

Mit diesen Fallstudien, das zeigt bereits der erste Blick auf die verschiedenen Themen und Zusammenhänge, ist nicht der Anspruch erhoben, flächendeckend für die Leitmächte UdSSR und USA die jeweils vorherrschende Kultur des Ent-

scheidens erheben zu können. Erst recht gilt dies, wenn man die Perspektive auf die vielen Staaten ausweitet, die unter deren Führung in den jeweiligen Militär-, Politik- und Wirtschaftsblock eingebunden waren. Statt enzyklopädischer Breite konzentrieren wir uns auf einen generellen Überblick, auf die Orte des Entscheidens und auf die Rolle von Experten. Damit greifen wir drei Problemstellungen auf und thematisieren diese exemplarisch mit Zusammenhängen aus der UdSSR und den USA, der Tschechoslowakei sowie aus der DDR und der Bundesrepublik. Ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit erzielen die unterschiedlich ausgerichteten Fallstudien dadurch, dass sie sich bei ihren Analysen an einigen gemeinsamen Grundprämissen und Fragestellungen orientieren:

Zunächst einmal konzipieren alle Beiträge und Beitragenden Entscheiden nicht als eine anthropologische Konstante. Entscheiden ist nicht naturgegeben, sondern ein hoch voraussetzungsvoller und sozial wie auch kulturell bedingter Prozess, der in seinen jeweiligen kollektiven und individuellen Formen untersucht werden kann. Auf diese Weise sind dann Aussagen über die jeweilige Gesellschaft möglich, die über ihren Gegenstand hinausreichen. Mit dieser Setzung überwindet der Band die oftmals in Ökonomie, Psychologie oder auch Soziologie zu beobachtende Verkürzung des Entscheidens auf ein mental-kognitives, individualpsychologisches und damit vielleicht neurowissenschaftlich zu untersuchendes Phänomen. Im Kalten Krieg konzentrierte sich diese Konzeption des Entscheidens dann auf die politischen Führungspersonen. Diese Vorstellung verweist damit auf ein Politikmodell, welches dem Spitzenpersonal in den Regierungen eine enorme Entscheidungsgewalt zuschreibt, die diese ebenso zum Retter wie auch zum Zerstörer stilisieren kann – und das sowohl in der Diktatur wie auch in der Demokratie. Dass die faktische Entscheidungsfindung auch in den staatssozialistischen Systemen Osteuropas einer durchaus anderen Logik gehorchte, arbeiten die Beiträge in diesem Band luzide heraus.

Entscheiden wird als soziale Praxis in unterschiedlichen historischen und sozialen Kontexten gerahmt, modelliert, inszeniert und reflektiert.⁵ Was dieser Akt ist, wie Entscheiden geht und was schlussendlich eine Entscheidung ist, darüber verhandelt eine Gesellschaft implizit oder explizit. Entscheiden beruht in Theorie und Praxis auf kulturspezifischen Bedingungen, es prägt die institutionelle Struktur der Gesellschaft ebenso wie die politische Praxis und die Machtverhältnisse. Nicht nur *was* und *wie* entschieden wird, kann je unterschiedlich modelliert sein, sondern grundsätzlicher: schon was überhaupt als Entscheiden und Entscheidungssituation identifiziert wird, was als *entscheidungsbedürftig* und *entscheidbar* gilt und erst recht, was als richtige rationale Entscheidung angesehen wird – all das ist Ergebnis historisch gewachsener und

5 Zur neueren Diskussion um die Kultur des Entscheidens als eines historischen Gegenstandes vgl. Ulrich Pfister, Einleitung, in: Ders. (Hg.), Kulturen des Entscheidens. Narrative – Praktiken – Ressourcen, Göttingen 2019, S. 11–36; Philip Hoffmann-Rehnitz/André Krischer/Matthias Pohlig, Entscheiden als Problem der Geschichtswissenschaft, in: Zeitschrift für Historische Forschung 45 (2018), S. 217–281.

kulturell variabler Umstände. Entscheiden kann daher nur im Kontext der je spezifischen sozialen Ordnungsstrukturen, Machtkonstellationen und Semantiken angemessen verstanden werden, auf die es seinerseits zurückwirkt. Durch eine solche Herangehensweise werden Aspekte des Entscheidens sichtbar, die herkömmlichen Zugängen entweder entgehen oder als unwichtig abgetan werden, wie Raum, Materialität, Visualität, Medialität, Expressivität und Sprache. Die Kultur des Entscheidens, das ist eine unserer Grundthesen, hat sich in der Moderne langfristig verändert und das in vielgestaltiger Form, die nicht aufgeht in der Vorstellung einer zunehmenden Rationalisierung.

Drei Voraussetzungen sind zu berücksichtigen, damit das Entscheiden im Sinne der vorgenannten Setzungen als ein sozialer Prozess untersucht werden kann: Die besondere Konstellation muss, ganz abstrakt gesprochen, von den Beteiligten im weitesten Sinne als ein Problem benannt und durchdacht werden, welche als Entscheidungssituation verstanden wird. Durch eine Entscheidung werden zukünftige Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt, für die Betroffenen ist das oftmals eine Zumutung. »Die Logik der Entscheidung«, so der Philosoph Hermann Lübbe, »ist eine Logik der Ausnahme.«⁶ Dass überhaupt entschieden wird, ist nicht selbstverständlich, sondern eher die soziale Ausnahme, ist doch die Regel die Duldung und Perpetuierung des Existierenden. Damit hängt zusammen, dass es einen Konsens unter den Beteiligten gibt, dass eine Entscheidung prinzipiell möglich, denkbar und wünschenswert ist – die letzte Prämisse trifft aber oftmals nicht mehr für alle Beteiligten zu. Viele Problembereiche müssen auch erst als Entscheidungsfälle erkannt und profiliert werden. Notwendige Bedingung ist, dass zwei oder mehrere sich ausschließende Optionen erdacht und benannt werden können. Zwischen diesen kann entschieden werden, indem man die eine Möglichkeit wählt und die andere verwirft. Nochmal Hermann Lübbe: Die Entscheidung ist ein »Akt, durch den in Fällen, wo sich ausschließende Möglichkeiten nicht zu umgehen sind, die eine Möglichkeit ausgeschlossen wird, damit die andere Wirklichkeit werden kann«⁷. Dass das keineswegs selbstverständlich ist, zeigt eine gegenläufige Überlegung: Ein Automatismus oder eine aus dem Zusammenhang sich ergebende Folgerichtigkeit, die nur auf eine Option zuzulaufen erlaubt, kann nicht gegeben sein. Eine Entscheidung kann per se nicht alternativlos sein, sonst wäre sie keine.

Wer Entscheiden mit solchen Prämissen als einen sozialen Akt rahmt, der kann sich nicht auf das *Was*, die Motive der Entscheider und die Ergebnisse des Prozesses beschränken, sondern muss das *Wie* des Entscheidensprozesses in den Mittelpunkt stellen. Wie war das Entscheiden gerahmt? Welche Modi des Entscheidens nutzen die Beteiligten? Für die Moderne spielen institutionelle Verfahren und Organisationen dabei eine wichtige Rolle, ohne dass aber andere Formen völlig in den Hintergrund rückten. Welche Ressourcen ziehen die Be-

6 Hermann Lübbe, Zur Theorie der Entscheidung, in: Collegium Philosophicum. Studien Joachim Ritter zum 60. Geburtstag, Basel 1965, S. 118–140, S. 128.

7 Ebd., S. 123.

teiligten hinzu? Inwieweit und mit welchen Mitteln werden Entscheidungen externalisiert? Wenn beispielsweise, wie in den Studien eines unserer Schwerpunkte, wissenschaftliche Expertisen eingeholt werden, kann deren Funktion durchaus unterschiedlich sein und von einer Pseudolegitimation des schon vorher Entschiedenen bis hin zur Delegation des Entscheidens von der Politik an die Experten reichen. Nicht zuletzt hat das Entscheiden eine kommunikative und expressiv-symbolische Dimension. In seinen einzelnen Schritten und auch mit Blick auf das Endergebnis ist das Zustandekommen einer Entscheidung zu inszenieren, um Verbindlichkeit und Legitimität zu erreichen. Jedes Entscheiden ist nach dem Akt der Entscheidung, mit der die Alternative mittels einer Dezision abgeschnitten wurde, mit dem Wissen der Beteiligten darum belastet, dass es auch eine andere Möglichkeit gegeben hätte. Die Inszenierung der Entscheidung kann versuchen, diesen Zwiespalt aufzunehmen und zu bearbeiten, ganz kitten wird sie ihn in der Regel nicht.

Modernes Entscheiden, mit dem wir es bei den Fallstudien dieses Bandes zu tun haben, lässt sich darüber hinaus noch durch mindestens eine weitere Eigenschaft qualifizieren: Alle im folgenden herausgegriffenen Settings, sowohl die in den Demokratien des Westens als auch die in den Staatsozialismen des Ostens, waren in eine besondere Form der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung eingebunden, die seit dem 20. Jahrhundert und bis heute dominant sind. Moderne Gesellschaften sehen sich nicht nur als Entscheidungsgesellschaften, in denen beispielsweise dilatorisches Verhalten kein besonderes Ansehen hat, sondern qualifizieren das Entscheiden auch als einen rationalen Prozess, der sich meist sogar stetig zu steigern verspricht. In der Moderne als der »Multioptionsgesellschaft«, so geht die Grunderzählung, ist immer mehr zu entscheiden. Vor allem ist ihr Begründungsmodus vorgegeben: Entscheidungen sollen vor allem rational sein. Unsere meist unreflektierte Idealvorstellung vom Entscheiden läuft darauf hinaus, dass die Akteure in einer prinzipiell offenen Situation allseitig und voraussetzungslos Informationen einholen und so nach einer umfassenden Abwägung die beste, sprich die rationalste, Entscheidung treffen können. Nicht nur beim Selbstanspruch, sondern auch in den Verfahren und in der Repräsentation des Entscheidens war und ist dabei Rationalität der wichtigste Orientierungs- und Zielpunkt der politischen Entscheider. Auf die Irritation darüber, dass wir keine Steigerung der Rationalität und Effizienz von Entscheiden feststellen können, haben die Entscheidungswissenschaften vielfältig reagiert und die sowohl kontextuellen wie auch psychologischen Einschränkungen zu fassen versucht. Herbert Simon formulierte das mittlerweile zum Klassiker avancierte Modell von der »*Bounded rationality*«, um aber letztlich doch an der prinzipiellen Ausrichtung festzuhalten, wenn es denn keine Einschränkungen bei der Informationssammlung gäbe.⁸ »Rationale Entscheidungen sind die heiligen Kühe

8 Herbert Simon, *Models of Man. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York 1957.

der Moderne«⁹, so hat der Soziologe Uwe Schimank pointiert formuliert. Seine Folgerung, dass die steigende Komplexität in Kombination mit dem Fetisch der rationalen Entscheidung nur zur Überforderung führen könne, sieht sich am anfangs prominent gemachten Beispiel der Kubakrise und der bis in die 1980er Jahre betriebenen Hochrüstungspolitik bestätigt. Dass selbst die MAD-Strategie, die *Mutual Assured Destruction*, einer ganz eigenen Logik folgte und von den meisten unmittelbar Beteiligten für rational gehalten wurde, zeigt, wie tief Grundannahmen der *rational choice*-Tradition verinnerlicht waren und lange Zeit, mitunter bis heute, als unhintergebar geltende Entscheidungstheorie vorausgesetzt wurden.

Dass die Postmoderne, wenn es sie denn gibt, vor allem auch auf eine verstärkte Reflexion über die Grenzen des Entscheidens und seiner Rationalität abzielt, bestätigt als Ausnahme die Regel. Erst langsam macht sich auch in den traditionellen Entscheidungswissenschaften ein Kurswechsel bemerkbar, so wenn beispielsweise Daniel Kahneman und Amos Tversky Faktoren identifizieren, die dazu führen, dass Menschen entgegen ihrer ökonomischen Interessen entscheiden.¹⁰ Obwohl wir immer mehr Entscheidungshilfen haben – von der steigenden Zahl an Informationen über Datenbanken und Entscheidungstools bis hin zu einem ausufernden Beraterwesen – sinkt die Überzeugung von der Rationalität dieses spezifischen Handelns. In der Folge sind es weiche Varianten, die Autoren wie Gerd Gigerenzer als »schnelles und unaufwändiges« Entscheiden oder Amitai Etzioni als »zurückhaltendes Entscheiden«¹¹ mit tentativen und verzögernden Elementen beschreiben. Gelegentlich gibt es gar die Rückkehr zu nicht-rationalen Verfahren: Als vor gut zehn Jahren ein japanischer Multimillionär entscheiden musste, welchem Aktionshaus er seine zwanzig Millionen-Dollar-Kunstsammlung zur Auktion überlassen sollte – Sothebys oder Christies – entschied ein Spiel: Schere – Stein – Papier. Sothebys gewann übrigens.

Unser Band greift zwei Zusammenhänge aus diesem breiten Forschungsfeld heraus, die mit dem Entscheiden in der Moderne ebenso verknüpft sind wie mit der besonderen Konstellation des Kalten Krieges: Wir fragen nach Parallelen und Unterschieden in Ost und West, wenn wir auf die Orte und Machtzentren des Entscheidens schauen. Politisches Entscheiden in der Moderne war und ist von formalen Zusammenhängen und Verfahren geprägt, die ihrerseits sowohl auf Legitimität als auch auf Praktikabilität angewiesen sind. Dabei waren die Entwicklungstendenzen in West und Ost durchaus unterschiedlich: Im Westen wuchs die politische Öffentlichkeit, deren Verfasstheit sich ihrerseits stark

9 Uwe Schimank, *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden 2005, S. 114.

10 Vgl. Daniel Kahneman, Paul Slovic, Amos Tversky (Hg.), *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*, Cambridge 1982.

11 Gerd Gigerenzer, *Bauchentscheidungen. Die Intelligenz des Unbewußten und die Macht der Intuition*, München 2008; Amitai Etzioni, *Humble Decision Making*, in: *Harvard Business Review on Decision Making*, Boston 2001, S. 45–57.

änderte, zu einem wichtigen Faktor des Entscheidens heran. Politik hatte sich immer stärker gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, aber auch gegenüber den im Wissenschaftssystem ausgebildeten Gegenexpertisen zu legitimieren. Im Westen entwickelte sich die Metadiskussion über das *Wie* des Entscheidens zu einer wichtigen Ressource der Positionierung auf dem politischen Feld wie auch zur Legitimierung von Entscheidungen.

Im Osten fehlte diese Art der Öffentlichkeit als Kontrolle und als Korrektiv. Stärker als im Westen, so legen es die einschlägigen Beiträge des Bandes nahe, entwickelten sich hier mit den organisationsförmigen Verfahren auch Formen der Informalität. Das Hinter-den-Kulissen-Agieren, gelegentlich auch die bewusste und öffentlich praktizierte Abweichung von der Regel avancierten dabei zu wichtigen Einflussfaktoren auf Entscheidungen. Eine öffentliche und explizite Reflexion des Entscheidens fand im System der Diktatur keinen Raum.

In ähnlicher Weise ergeben sich Parallelen und Unterschiede zwischen Ost und West, wenn wir nach dem Nutzen und der Nutzung der Wissenschaft fragen. Dem Fetisch der Rationalität huldigte man in beiden Systemen. Letztlich war es vor allem die strukturelle Überforderung von Entscheidungsgremien, die es in beiden Systemen mit sich brachte, dass als eine Ressource des Entscheidens Wissen und insbesondere wissenschaftliches Wissen immer wichtiger wurde, und das nicht nur in Wissenschaft und Technik selbst, sondern auch und vor allem in der Politik. In diesen Zusammenhängen wurde nicht mehr traditionsgeleitet oder gar intuitiv entschieden, sondern auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise. Grundlegend beschrieben worden ist dieser Prozess als »Verwissenschaftlichung des Sozialen«¹². Der Sozialtypus, der diese Ressource verkörperte, waren die Expertin und der Experte. Wer die dazu schon vorliegenden Forschungsergebnisse und auch die ersten Einsichten zur Wissensgeschichte in den Zusammenhang des Entscheidens überträgt, der lernt viel über die Praxis der Produktion und Implementierung wissenschaftlichen Wissens. Insbesondere die im Mittelpunkt stehende Phase des Kalten Kriegs ist unmittelbar verbunden mit dem nachhaltigen Aufstieg des Expertentums. Als Beratende fungierten Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die ihre Konzepte der Politik in Ost und West anboten. Ein Unterschied dabei liegt auf der Hand: Im Osten war Wissenschaft stärker von der Politik reglementiert und geleitet. Es verwundert daher nicht, dass sie oftmals recht direkt instrumentalisiert wurde, um Rationalitätsfassaden zu errichten oder Entscheidungen nachzurationalisieren. Im Westen waren Wissen-Schaffende freier in ihrem Agieren und in ihrer internationalen Vernetzung. Das sollte aber mit Blick auf ihre Rolle und ihr Funktionieren in politischen Entscheidungsprozessen nicht allzu optimistisch stimmen: Die Fallanalysen zeigen deutlich, dass gerade angesichts stärker konkurrierender Expertisen weniger

12 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), S. 165–193.

die Problemlösungskompetenz in der Sache gefragt war, sondern das kulturelle Kapital von Wissenschaft dazu eingesetzt wurde, um auf der Sozialebene zum Konsens zu führen.

Auch wenn wir mit der Konzentration auf den Kalten Krieg ein historisches Thema bearbeiten, bleibt unser Buch nicht unverbunden mit aktuellen Entwicklungen. Ganz generell sind es vor allem Beobachtungen in unserer Zeit, die die Analyse von Kulturen des Entscheidens wieder attraktiv machen: Die postulierte Alternativlosigkeit von Entscheidungen, aber auch die zunehmend in den etablierten Demokratien Westeuropas aufkommenden Fragen nach der Legitimität politischer Prozesse regen dazu an, sich mit dem Entscheiden systematischer zu befassen. In Zeiten der Multi-Krisen – dem *financial crunch* seit dem Jahr 2008 bis hin zur Flüchtlings»krise« des Jahres 2015 – und der partiellen Rückkehr des Kalten Krieges in den vergangenen Monaten und Jahren ändert sich unser Verhältnis zum Entscheiden. Mehr denn je erleben wir, welches Wagnis und welche Zumutung das Entscheiden darstellt – und wie alte Modelle des Entscheidens, die mit dem Ende des Kalten Krieges schon als überwunden galten, zurückkehren.

Ob man aus der Geschichte lernen kann, ist und bleibt hoch umstritten. Wohl aber gibt es einen Konsens darüber, dass der Blick in die Vergangenheit sensibel macht für gegenwärtige Vorgänge: Wer die großen wie kleinen Akteure aus der Nähe beobachtet, wird nicht zuletzt zu erheblichen Zweifeln an der landläufigen, über Jahrzehnte gepflegten Vorstellung rationalen Handelns kommen. Je weiter man ins Detail geht, desto deutlicher tritt die Störanfälligkeit politischen Kommunizierens und Entscheidens hervor und die Rationalitätsfassade erhält Risse. Mit Bernd Greiner hat derjenige, der in Deutschland die *New Cold War Studies* entscheidend vorangetrieben hat, verschiedene solcher Konstellationen im Feld der internationalen Politik untersucht und für die einschlägigen Jahrzehnte resümierend beschrieben: Im Zeichen einer über die Maßen aufgeheizten ideologischen Grundstimmung, der übermäßigen Sorge um Prestige und Glaubwürdigkeit und nicht zuletzt angesichts der Furcht aller Akteure, als persönlich schwach und unentschlossen wahrgenommen zu werden, kamen laut Greiner während verschiedener Phasen des Kalten Krieges die negativen Seiten der Kleingruppenpolitik ganz besonders zum Tragen.¹³ Exklusive Zirkel wurden zu Gefangenen ihrer selbst gewählten Prämissen und liefen Gefahr, eine sorgsam orchestrierte Krisenpolitik zu ruinieren. Aus Angst vor Informationslecks wurden Sachlagen und Problemstellungen nicht kommuniziert oder fachkundige Dritte erst gar nicht hinzugezogen. Erhöhter Zeitdruck führte dazu, dass gerade in Kleingruppen um eines raschen Konsenses willens auch Beschlüsse wider besseres Wissen abgenickt oder eine Debatte über das Für und Wider erst gar nicht geführt wurde. Auf der Weltbühne der 1960er und 1970er Jahre agierten die Entscheiderstäbe und Spitzenpolitiker mit einer Mischung aus Machtpolitik und Unvermögen. Vielfach war es wohl eher Glück, welches den Ausschlag für

13 Vgl. Bernd Greiner, *Kalter Krieg* (wie Anm. 4).

einen glimpflichen Ausgang von Krisen gab, als dass die Kalkulierbarkeit der Situation oder gar der Verstand der Akteure dazu beigetragen hätten.

Straight from the gut leadership – aus dem Bauch heraus zu entscheiden oder, um es positiver zu formulieren und damit auch zu karikieren – mit dem Herz eines Löwen zu agieren – dies ist ein politischer Modus, der aktuell sowohl auf der nationalen wie auch auf der internationalen Bühne wieder stärker inszeniert wird. Bauchentscheidungen und vor allem Bauchentscheider werden mindestens ebenso viel wie für die Inhalte ihrer Entscheidungen für den Mut bewundert, den sie damit bewiesen haben, eine solche *decisio* getroffen zu haben. In einem Moment der Krise und in einer Situation, die präzedenzlos ist, hat es jemand gewagt, den Knoten zu zerschlagen und alle Alternativen zu Gunsten einer Entscheidung zu verbannen.

Heute hat dieses Bild des Politikers wieder Konjunktur und wird in verschiedenen Teilen der Welt zum Markenzeichen von guter Politik stilisiert. Viele im Studium der Vergangenheit gewonnenen Einsichten kann man heute durchaus im Präsens formulieren. Dieser Hintergrund macht es ebenso reizvoll wie dringlich, historisch nach den Modi und Verfahren, der Dynamik und Geschwindigkeit, aber auch nach der Legitimität des Entscheidens zu fragen.

Ost und West – Parallelen und Divergenzen

Gabriele Metzler

»Auf den Kanzler kommt es an«?

Kulturen politischen Entscheidens in der Bundesrepublik,
1949–1989

»Auf den Kanzler kommt es an«¹, plakatierte die CDU im Bundestagswahlkampf 1969. Die Kampagne war ganz auf Kurt Georg Kiesinger zugeschnitten, dessen Konterfei unterhalb des Parteinamens den größeren Teil der Plakatfläche einnahm. Damit warb die Partei nicht allein für eine konkrete Person, sondern stellte auch den Bundeskanzler als zentralen Akteur im politischen System der Bundesrepublik in den Vordergrund. Darin lag eine gewisse Logik. Denn einerseits räumte das Grundgesetz dem Kanzler tatsächlich eine prominente Stellung ein, und andererseits hatte der politische Gegner, die SPD, schon 1961 damit begonnen, ihren wichtigsten Mann als ›Kanzlerkandidaten‹ ins Rennen zu schicken.² Seit zwei Bundestagswahlen füllte Willy Brandt diese Position aus und er war es auch, der 1969 gegen den amtierenden Kanzler der Großen Koalition antrat. Man sollte die Wahlwerbung dieses Jahres nicht zum Symbol einer Epochenwende überhöhen. Aber die unterschiedlichen Slogans der großen Parteien deuteten doch an, dass es auch unterschiedliche Vorstellungen vom Regieren gab. Denn die Sozialdemokraten rückten zwar auch Brandt in den Mittelpunkt, gaben aber, ohne ihn ins Bild zu setzen, als zentrale Losung aus: »Wir schaffen das moderne Deutschland.«³ Das war ein Versprechen auf die Zukunft und der Zusatz »Wir haben die richtigen Männer« suggerierte Umsetzungswillen und Handlungsbereitschaft.

Zusammen mit der im März des Jahres erfolgten Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten markierte die Bundestagswahl 1969 und die aus ihr

1 Auf den Kanzler kommt es an. Wahlplakat der CDU, in: Haus der Geschichte/Lebendiges Museum online, Bonn 1969, <https://www.hdg.de/lemo/bestand/objekt/plakat-cdu-kiesinger-auf-den-kanzler-kommt-es-an.html> (Stand: 28.9.2018).

2 Unter der Leitfrage »Amerikanisierung« diskutiert dies Julia Angster, Der neue Stil. Die Amerikanisierung des Wahlkampfes und der Wandel im Politikverständnis bei CDU und SPD in den 1960er Jahren, in: Matthias Frese u. a. (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, S. 181–204; siehe auch: Thomas Mergel, Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfes in der Bundesrepublik 1949–1990, Göttingen 2010, S. 216.

3 Wir schaffen das moderne Deutschland. SPD. Wir haben die richtigen Männer. Wahlplakat der SPD 1969, zit. n.: Majid Sattar/Matthias Wyssuwa, Das Scheitern der SPD. Schrumpfen Seit an Seit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (9.3.2016), <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sozialdemokraten-das-schrumpfen-der-spd-14108856/da-hatte-die-spd-ihre-grosse-14109278.html> (Stand: 28.9.2018).

hervorgegangene Koalitionsregierung aus SPD und FDP einen (vielzitierten) »Machtwechsel«⁴. Inwieweit sich aus ihm Folgen für Strukturen, Formen und Narrative des politischen Entscheidens in der Bundesrepublik ergaben, wird hier erörtert werden. Gefragt wird danach, wie sich in der Bundesrepublik spezifische Kulturen politischen Entscheidens herausbildeten und worin sie eigentlich bestanden. Das gängige Label der »Kanzlerdemokratie«, in der die Politikwissenschaft bis heute ein zentrales Merkmal des politischen Systems der Bundesrepublik erkennt,⁵ soll historisiert und darauf befragt werden, inwieweit sich hierin historische Erfahrungen einerseits, andererseits aber auch Inszenierungen und Narrativierungen komplexer politischer Entscheidungsprozesse niederschlugen. Bewusst ist der Untertitel »Kulturen« im Plural gesetzt, denn, so meine Ausgangsthese, politisches Entscheiden in der Bundesrepublik lässt sich nicht auf einen knappen Nenner bringen. »Kulturen des Entscheidens« fasse ich, anknüpfend an das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereiches 1150, als analytischen Begriff, dem die Frage nach dem Umgang mit Kontingenz und Komplexität inhärent ist. Ich werde zunächst die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen skizzieren, dann auf die Charakteristika der Kanzlerschaften Adenauers, Brandts, Schmidts und Kohls bis 1989 eingehen, um am Ende auf die Frage zurückzukommen, ob es »auf den Kanzler ankommt«.

1. Rahmensetzungen

Politisches Entscheiden in rechtsstaatlich verfassten Demokratien wie der Bundesrepublik erfolgt nicht willkürlich, sondern ist an Regeln gebunden. Was auf den ersten Blick banal anmutet, gewinnt an Komplexität und Erkenntnispotential, wenn man den unterschiedlichen Interpretationen dieser Regeln und den mit ihnen verknüpften Narrativen systematisch nachspürt. Durchmustert man die staatsorganisationsrechtlichen Diskussionen des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates 1948/49 vor der Frage, wie sich die Verfassungsgeber politisches Entscheiden vorstellten, so fällt rasch ins Auge, dass sie vor allem eines beabsichtigten: das Parlament zu Entscheidungen über die Regierung zu zwingen, das heißt – und hier waren die historischen Erfahrungen der Weimarer Republik ganz präsent⁶ –, die Parteien in die Pflicht zu nehmen, eine Regierung mit verlässlicher Mehrheit zu bilden. Am deutlichs-

4 Arnulf Baring/Manfred Görtemaker, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1983; der Begriff selbst geht auf eine Äußerung Heinemanns nach seiner Wahl in der Stuttgarter Zeitung 1969 zurück.

5 Der Klassiker: Karlheinz Nieclauß, Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Adenauer bis Kohl, Stuttgart 1988; mehrere Auflagen – zuletzt: Ders., Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, Wiesbaden 2015. Ich zitiere aus dieser Auflage.

6 Vgl. Jens Kersten, Parlamentarische oder stabile Regierung, in: Christoph Gusy (Hg.), Weimars lange Schatten – »Weimar« als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003, S. 281–310.

ten kam dies in der Regelung des konstruktiven Misstrauensvotums in Art. 67 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes zum Ausdruck, der aus Sicht seines Mitautors, des Sozialdemokraten Rudolf Katz »eigentlich [den] Kern des neuen Regierungssystems« darstellte.⁷ Für die Intention, das Parlament zur Entscheidung und damit zur Regierungsbildung zu zwingen, spricht auch, dass dem Parlament das Recht zur Selbstauflösung ausdrücklich nicht zugestanden wurde. Stattdessen erhielt der Bundeskanzler durch das Instrument der Vertrauensfrage hier einen gewissen Gestaltungsspielraum. Erst recht ins Zentrum des politischen Systems schien der Bundeskanzler gerückt, indem er durch Art. 65 Satz 1 GG die Richtlinienkompetenz zugesprochen bekam, was eine fast wortgleiche Übernahme aus der Weimarer Reichsverfassung war (Art. 56 Satz 1 WRV). Anders als in Weimar stärkte der Parlamentarische Rat den Bundeskanzler ganz maßgeblich und befreite ihn aus der Abhängigkeit vom Reichs- (bzw. nun: Bundes-)Präsidenten. Damit gewann der Kanzler erhebliches Eigengewicht. Verantwortlich war – und ist – er lediglich gegenüber dem Parlament, im Übrigen auch für die Minister seines Kabinetts, die nicht mehr vom Parlament entlassen werden können. Indes legte Art. 65 GG nicht nur die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers fest, sondern auch das Ressort- und Kollegialprinzip. Einsame Entscheidungen eines Kanzlers suchte der Verfassungsgeber damit auszuschließen.

Während Kanzler, Kabinett und Parlament klare Entscheidungsbefugnisse zugewiesen erhielten, verlor das Staatsvolk erheblich an Macht und Einfluss. Die plebiszitären Elemente der Weimarer Reichsverfassung – von Volksabstimmungen bis hin zur Direktwahl des Reichspräsidenten – nahm der Parlamentarische Rat zurück. Insbesondere Theodor Heuss argumentierte in den Beratungen dagegen: Um damit »Demagogen« in der »Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie«⁸ keinen Spielraum zu geben, beschränkte das Grundgesetz den Gegenstand von Volksabstimmungen auf die Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29, 118 GG), bzw. auf den Erlass einer neuen Verfassung (Art. 146 GG). Tiefes Misstrauen gegenüber den Bürgern des neuen Staates hinsichtlich der politischen Willensbildung und damit eben auch ihrer Entscheidungskompetenz sprach aus diesen Regelungen.

Ginge es allein um den verfassungsrechtlichen Rahmen politischen Entscheidens in der Bundesrepublik, könnte mein Beitrag an dieser Stelle bereits enden. Denn obwohl das Grundgesetz seit 1949 vielfach geändert und ergänzt wurde, zählen die hier genannten und im Kontext des Themas einschlägigen Bestimmungen zu seinen stabilen Normen, die unverändert geblieben sind. Der Verfassungsgeber hatte klare Vorstellungen vom politischen Entscheiden in der neuen Republik: Er modellierte ein parlamentarisches System, in dem dem

7 Sitzung des Organisationsausschusses (16.12.1948), in: Der Parlamentarische Rat, Akten und Protokolle, Bd. 13/2, München 2002, S. 980; Sitzung des Hauptausschusses (8.1.1949), in: Der Parlamentarische Rat Akten und Protokolle, Bd. 14/1, München 2009, S. 413.

8 Theodor Heuss, Parlamentarischer Rat. Plenum (9.9.1948), in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd. 9, München 1996, S. 111.

Bundeskanzler innerhalb des Kollegialorgans Bundesregierung ein gewisses *Præ* zukam, aber keine unabhängige, zu völlig eigenständigem Entscheiden befähigende Position. Die Parteien im Parlament sollten Verantwortung übernehmen und zugunsten einer handlungsfähigen Regierung entscheiden, während plebiszitäre Elemente reduziert wurden. Dass es »auf den Kanzler an[käme]«, kann man aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates vorderhand nicht in dieser Zugespitztheit schließen.

2. »Kanzlerdemokratie« als Leitnarrativ der Ära Adenauer

Aus Verfassungsbestimmungen allein auf eine spezifische Kultur des Entscheidens zu schließen, griffe zu kurz. Auch Historikern ist der Unterschied zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit geläufig. Bleibt man auf der Normebene, zeigt sich zunächst, dass sich der Bundeskanzler in den Verhandlungen über die Geschäftsordnung der Bundesregierung gegen mehrere Minister Entscheidungsspielraum erkämpfte und die Richtlinienkompetenz nochmals pointierte.⁹ Das Bundeskanzleramt, in der Verfassung gar nicht vorgesehen, baute Adenauer gemeinsam mit dessen Chef Hans Globke zu einer Schaltstelle der Macht aus, in der die Fäden des Regierungshandelns zusammenliefen.¹⁰ Stets gut informiert über die Vorhaben der Ministerien, konnte er auf dieser Basis mehr als nur moderieren: Ohne oder gegen den Kanzler war keine Entscheidung möglich. Dass ihm mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ein direkter Weg in die Öffentlichkeit bereitstand, trug dazu bei, dass sich gleichsam eine plebiszitär beglaubigte Kanzlerschaft herausbildete. Nicht von ungefähr gelten die zweiten Bundestagswahlen schon Zeitgenossen als »Plebiszit für Adenauer«¹¹. Karlheinz Nclauß hat aus der Amtsführung Adenauers fünf Merkmale der »Kanzlerdemokratie« idealtypisch herausdestilliert, an denen sich alle seine Nachfolger und seine Nachfolgerin seither messen lassen müssen: So ist die »Kanzlerdemokratie« charakterisiert durch die dominierende Rolle des Kanzlers im Kabinett; durch persönliches Prestige des Amtsinhabers

9 Geschäftsordnung der Bundesregierung (11.5.1951), in: Gemeinsames Ministerialblatt, Bonn 1951, S. 137, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.9.2018); zu den Aushandlungen: Abgrenzungen der Geschäftsbereiche der Bundesministerien (7.11.1950), Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1950k/kap1_2/kap2_79/para3_5.html (Stand: 28.9.2018); ebd. (20.3.1951), http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1951k/kap1_2/kap2_25/para3_1.html (Stand: 28.9.2018).

10 Vgl. eher biographisch: Erik Lommatzsch, Hans Globke (1898–1973). Beamter im Dritten Reich und Staatssekretär Adenauers, Frankfurt a. M. 2009, S. 160 ff.; strukturell: Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984, S. 141–194.

11 Fritz René Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956, S. 268.

und die Zentrierung der Berichterstattung auf den Kanzler; den Vorsitz des Kanzlers an der Spitze der größten Regierungspartei; einen starken Dualismus zwischen Regierung und Opposition; sowie die dominierende Rolle des Kanzlers in der Außenpolitik.¹²

Zeitgenössisch wurde Konrad Adenauer stilisiert als Mann der ›einsamen Entscheidungen‹. Ohne Frage waren ihm die übrigen Kabinettsmitglieder nachgeordnet, und ohne Frage wusste er die außergewöhnlichen Rahmenbedingungen taktisch zu seinem Vorteil zu nutzen; aus der eingeschränkten Souveränität der Bundesrepublik gewann er Gestaltungsspielraum in der auswärtigen Politik, nicht zuletzt dadurch, dass er bis 1955 zu den alliierten Militärgouverneuren exklusive Beziehungen unterhielt. Darüber hat die historische Forschung in den vergangenen Jahrzehnten hinlänglich Auskunft gegeben.¹³ Relevanter für unseren Zusammenhang ist die Frage, inwieweit die ›Kanzlerdemokratie‹ Adenauerscher Prägung als Kultur des Entscheidens gedeutet und wahrgenommen, begründet und legitimiert wurde.

Schon die Figur der ›einsamen Entscheidung‹ muss hinterfragt werden. In den staatsrechtlichen Beobachtungen der Zeit galt die ›einsame Entscheidung‹ als Ausnahme. »Einsame Entschlüsse« sind nicht nur aus der Eigenheit bestimmter Politiker zu erklären«, erläuterte Theodor Eschenburg in seiner Tübinger Antrittsvorlesung, die Anbahnung außenpolitischer Beziehungen vor Augen, »sondern sie sind auch für gewisse heikle politische Angelegenheiten konforme Verfahren. Aber nur die Anwendung in wirklich begründeten Fällen, d. h. die Praxis der Seltenheit, der Ausnahme, vermag sie zu rechtfertigen.«¹⁴ Wilhelm Hennis betonte in einer klassischen Schrift von 1964, die er selbst später als »Missgriff« bezeichnete, weil sie vereinfache: »Jedes moderne, demokratische System bedarf des einen, die Dinge ordnenden, zusammenfassenden Mannes. [...] Mit Autoritätsfixierung hat das alles nichts zu tun. Richtlinienbestimmung, politische Führung muß sein.«¹⁵ Anderen Kommentatoren kam es bei Kanzlerentscheidungen eher darauf an, dass sie, nach außen kommunikativ vermittelt, eine Reduktion von Komplexität erlaubten, während nach innen, im Kabinett, der Kanzler sehr wohl die Position seiner Minister sowie gesellschaftliche Interessen, vertreten durch Verbände, zu berücksichtigen hatte. Ernst Wolfgang Böckenförde, einer der einflussreichsten Kommentatoren des Grundgesetzes in

12 Niclaß, Kanzlerdemokratie (wie Anm. 5), S. 63–88.

13 Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München 1969; Anselm Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat 30 (1991), S. 1–18; Manfred Görtemaker, Kanzlerdemokratie, in: Hans-Peter Schwarz (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, Köln 2008, S. 229–252.

14 Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 7 (1954), S. 193–202, S. 201 f.

15 Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 33 f. Zum »Missgriff«: Hennis in der Diskussion in: Rudolf Hrbek (Hg.), Personen und Institutionen in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Kehl 1985, S. 98.

der Geschichte der Bundesrepublik, betonte ausdrücklich das Ressortprinzip gegenüber der Richtlinienkompetenz.¹⁶ Selbst die Kritiker Adenauers hoben den Einfluss der Verbände im Vorfeld von Entscheidungen hervor.¹⁷

So ging den ›einsamen Entscheidungen‹ im Vorfeld tatsächlich die Reflexion vieler Einflüsse und Interessen voran, die in der Kommunikation der Entscheidung freilich nicht mehr aufschienen. Das war so lange unproblematisch, wie die ›einsamen‹ Entscheidungen nicht einsam getroffen wurden, sondern eben exogene Einflüsse aufnahmen. Erst in dem Moment, in dem der Kanzler tatsächlich eine Entscheidung ohne vorige Konsultationen und Sensibilitäten für andere Interessen fällte, wurde diese Kultur kritisch betrachtet: Nicht von ungefähr markiert die Präsidentschaftskrise von 1959 einen Wendepunkt in der Ära Adenauer. Nach seinem – nach außen erratisch wirkenden – Agieren in der Frage der Nachfolge Theodor Heuss', seinem als taktisch-zynisches Spiel wahrgenommenen Anspruch auf das Amt des Bundespräsidenten und dessen unverkennbar machtpolitisch motivierter Rücknahme war der Bundeskanzler angezählt. Erstmals artikulierten sich auch innerparteiliche Kritiker laut und offen.¹⁸

Das Narrativ von Adenauers ›Kanzlerdemokratie‹ erleichterte es der westdeutschen Gesellschaft, sich in einem parlamentarischen System einzuleben. Indem politische Entscheidungen zu einem hohen Grade personalisiert wurden, ohne jemals aus dem »Rahmen der Legalität«¹⁹ zu fallen, wurden sie nachvollziehbar und in ihrer Komplexität und Tragweite überschaubar. Westintegration, Wiederbewaffnung und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates: Weitreichende Entscheidungen, die dem Kanzler zugerechnet wurden. Ganz gewiss kann man diese zeitgenössischen Deutungen einer spezifischen Kultur des Entscheidens als konstitutiv zuschreiben, blendeten sie doch erhebliche Einflussnahmen von Parteien und Verbänden im Inneren und anderen Staaten im Äußeren schlicht aus.

3. Die Entdeckung von ›Komplexität‹ und die Notwendigkeit ›modernen Regierens‹

Das Narrativ von der ›Kanzlerdemokratie‹ wurde spätestens seit der Präsidentschaftskrise von 1959 brüchig, nach dem Ende der Kanzlerschaft Konrad Adenauers trug es nicht mehr. Die Art und Weise, wie Konrad Adenauer sein Amt ausgefüllt hatte, war insofern zeitgemäß gewesen, als die Mehrheit der Westdeutschen dem parlamentarischen System des Grundgesetzes zurückhaltend gegenüberstanden und einer starken, patriarchalischen, wenngleich demo-

16 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964.

17 Rüdiger Altmann, Das Erbe Adenauers. Eine Bilanz, München 1963, S. 51 ff.

18 Vgl. die SPIEGEL-Titelgeschichte: Bonn/Präsidentenwahl. Gottes Finger, in: Spiegel 25 (17.6.1959), S. 13–21.

19 Altmann, Erbe Adenauers (wie Anm. 17), S. 50.

kratisch legitimierten Figur vertraut hatten.²⁰ Das änderte sich seit dem Ende der 1950er Jahre.

Die historische Forschung hat sich intensiv mit den ›langen sechziger Jahren‹ befasst und, neben dem markanten Wandel um und durch 1968, gerade auch den veränderten Formen des Regierens ihre Aufmerksamkeit geschenkt.²¹ Insbesondere das sich wandelnde Vorfeld des Entscheidens rückte in den Mittelpunkt historiographischen Interesses, aber auch das Denken darüber, wie Entscheidungen *idealiter* getroffen werden sollten, wurde aufgearbeitet, bis zu solchen symbolischen Manifestationen, wie sie in der Architektur des neuen Bundeskanzleramts ihren Niederschlag fanden.²²

In den späten 1950er Jahren hatte ein Diskurs darüber eingesetzt, wie der junge westdeutsche Staat sich weiterentwickeln sollte. Im Hinblick auf Demokratisierung kam der Spiegel-Affäre sowie den Strafprozessen gegen ehemalige Täter in nationalsozialistischen Verbrechen zentrale Bedeutung zu. Fragt man nach sich wandelnden Vorstellungen politischen Entscheidens, sind die Zäsuren weniger deutlich zu erkennen. Dass Ludwig Erhard bereits bei seinem Amtsantritt als Bundeskanzler als verbraucht galt, half ihm gewiss nicht, die Entscheidungskultur Adenauerscher Prägung fortzuführen. Sein Nachfolger Kurt Georg Kiesinger hatte unter den Bedingungen einer Großen Koalition, in der die SPD als programmatisch erneuerter und machtbewusster Juniorpartner agierte, ebenfalls wenig Spielraum für vergleichbare ›einsame Entscheidungen‹ und profilierte sich eher als Moderator in einem Kabinett markanter Persönlichkeiten. In der Tat rückte das Kabinett nun ins Zentrum, mochte sich auch formal an den Kompetenzen des Kanzlers nichts geändert haben. Aber er selbst stilisierte sich nicht als Entscheider, sondern als »wandelnder Vermittlungsausschuss«²³, und das bekannte Foto von der Kabinettsitzung am langen Tisch im Garten des Palais Schaumburg steht ikonisch für die genannte Gewichtsverschiebung.²⁴ Die Öffentlichkeit nahm wahr, dass nicht die einsame Entscheidung eines Mannes (zu dieser Zeit im Wortsinne zu verstehen), sondern

20 Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale (wie Anm. 13), S. 12–14; Allemann, Bonn ist nicht Weimar (wie Anm. 11), S. 335–338.

21 Vgl. Michael Ruck, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt u. a. (Hg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 362–401; Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

22 Merle Ziegler, Kybernetisch regieren. Architektur des Bonner Bundeskanzleramts 1969–1976, Düsseldorf 2016.

23 Diese Bezeichnung wird dem stellvertretenden Leiter des Bundespresseamts Conrad Ahlers zugeschrieben, so Carsten Kempf, Kurt Georg Kiesinger. Gesamtprogramm, in: Karl Rudolf Korte (Hg.), »Das Wort hat der Herr Bundeskanzler«. Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Opladen 2002, S. 145–169, S. 148.

24 Die Aufnahme findet sich u. a. in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bundeskanzler seit 1949, Berlin 2018, https://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Kanzleramt/Zeitstrahl/Kiesinger/kiesinger_node.html (Stand: 1.10.2018).

das sorgsame Austarieren unterschiedlicher Interessen und Expertisen ›Entscheiden‹ begründete. Der unter Kiesinger eingerichtete Planungsstab im Kanzleramt sollte dafür sorgen, dass der Kanzler über hinreichend Informationen verfügte, um ›regieren‹ zu können.²⁵

Schon die zeitgenössischen Bilanzen der Ära Adenauer steckten die Pflöcke neu, an denen sich politisches Entscheiden künftig auszurichten hatte. Vorstellungen von ›Demokratisierung‹ der westdeutschen Gesellschaft, so vage sie auch gewesen sein mochten, schlossen sukzessive auch das Amt des Bundeskanzlers und überhaupt die Position der Regierung mit ein. Das war gewiss kein Thema derer, die als revolutionäre ›68er‹ den Diskurs zu prägen bestrebt waren und eine grundlegende andere politische Ordnung anstrebten. Aber eine »Diskurskoalition«²⁶ von Reformern hatte sich seit den späten 1950er Jahren zusammengefunden, um sich nun, nach dem Ende der Regierung Adenauer, Gedanken darüber zu machen, wie es mit dem politischen System und der politischen Kultur der Bundesrepublik weitergehen könnte. Es ist wichtig zu betonen: Wir haben es hier mit einer gesamtgesellschaftlichen Reformperspektive zu tun, die, durchaus generationell geprägt, Veränderungen in Politik, aber eben auch im Bildungswesen und anderen Bereichen anstrebte. Hatte in der Ära Adenauer der Akzent durchweg auf ›Stabilisierung‹ gelegen – angesichts der Verwerfungen der vorangegangenen Jahrzehnte kaum überraschend –, so etablierten sich nun, ab Ende der 1950er Jahre, Demokratisierung und vor allem Modernisierung als neue politische Leitvokabeln. Was konnte es heißen, ›modern‹ regiert zu werden, also: ›moderne‹ politische Entscheidungsprozesse aufzusetzen?

Es ist bemerkenswert, dass der Begriff der ›Kanzlerdemokratie‹, kaum hatte er sich mit Blick auf die Adenauersche Regierungspraxis etabliert, nun in den Hintergrund trat.²⁷ Nicht auf den Kanzler kam es an. Durchmustert man die zeitgenössischen Debatten der 1960er Jahre darüber, wie ›modernes Regieren‹ aussehen könnte und mithin, welche Kultur des Entscheidens wünschenswert wäre, ist auffällig, wie gering die Bedeutung des Bundeskanzlers veranschlagt wurde. Strukturen und Prozesse, nicht eine einzelne Person, traten nun in den Vordergrund. Die Wahlkampfstrategie der Sozialdemokraten, die dem besonders Rechnung zu tragen trachtete, machte eben deshalb nicht nur Willy Brandt als glaubwürdige Person sichtbar, sondern betonte auch und besonders das ›moderne Deutschland‹ als Vision. Sie wussten sich eins mit dem reformerischen Mainstream, der spätestens ab 1969 auch die Wahlen zum Bundestag mitbestimmte.

25 Kiesinger 1967, zit. n.: Hartmut Bebermeyer, Das politische Planungssystem der Bundesregierung – Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien, in: Reimut Jochimsen/Udo E. Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 713–728, S. 717.

26 Peter Wagner, Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870–1980, Frankfurt a. M. 1990, S. 376 ff.

27 Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale (wie Anm. 13), S. 4.

Strukturen und Prozesse anstelle von Personen: Wie sahen die nunmehr angestrebten Formen politischen Entscheidens aus? Wer konnte überhaupt die Fähigkeit zum Entscheiden gewährleisten, wenn es nicht mehr die alles in ihren Bann schlagende Leitfigur des Bundeskanzlers sein sollte?

Mehrere Stränge sind auszumachen, die in diesem Diskurs zusammenliefern.²⁸ Für unser Interesse am Entscheiden am wichtigsten ist, dass spätestens ab Mitte der 1960er Jahre die Frage prominent wurde, ob die Bundesrepublik ›modern‹ regiert würde.²⁹ ›Modern‹ verdrängte im Verständnis der Zeit das Adjektiv ›personal‹. Nicht auf eine einzelne Person sollte oder durfte es ankommen, sondern das administrative Gefüge als solches sollte Gewähr für rationale, vernünftige Entscheidungen leisten, die dann dem Gemeinwohl zugutekommen sollten. ›Wachsende Komplexität‹ wurde für diesen Wandel als Begründung angeführt. Johannes Gross, der die »mittelalterlichen Methoden« des ersten Kanzlers anprangerte, gestand Adenauer zu, er habe »in einer relativ einfachen, durchsichtigen politischen Situation mit einem altertümlichen und funktionsschwachen Apparat [...] mit seiner taktischen Begabung so regieren [können], daß die Unzulänglichkeit der Regierungstechnik vor den Augen der Deutschen verdeckt war.«³⁰ Nun freilich ging das nicht mehr. Das ließ sich auch nicht durch große politische Leitideen kompensieren, wie es Ludwig Erhard mit der »Formierten Gesellschaft« versuchte.³¹ ›Modern‹ hieß aber auch, das Vorfeld der Entscheidungsfindung anders zu gestalten und es weder einsamen Entscheidungen des Kanzlers noch intransparentem Agieren mächtiger Lobbyorganisationen zu überlassen. Wissenschaftler als Politikberater gewannen deshalb seit dem Ende der 1950er Jahre an Gewicht und Statur. Exponierte und öffentlich sichtbare Gremien entstanden: Der Wissenschaftsrat machte 1957 den Anfang,³² ihm folgten – um nur die prominenten Gremien zu nennen – 1963 der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,³³

28 Dazu ausführlich: Metzler, Konzeptionen (wie Anm. 21), S. 164–218 u. 289–306.

29 Vgl. exemplarisch: Johannes Gross, Dem Kanzler ins Stammbuch. Wir werden mit mittelalterlichen Methoden regiert, in: Die Zeit (2.12.1966); Roman Schnur, Es knirscht im Staatsapparat. Für Reform der Regierungstechnik, in: Die Zeit (9.12.1966).

30 Gross, Dem Kanzler (wie Anm. 29).

31 Metzler, Konzeptionen (wie Anm. 21), S. 290 f.; Ludwig Erhard, Die formierte Gesellschaft. Ludwig Erhards Gedanken zur politischen Ordnung Deutschlands. Reden und Interviews des Bundeskanzlers und bemerkenswerte Stellungnahmen, Bonn 1966.

32 Olaf Bartz, Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957–2007, Stuttgart 2007.

33 Ausführlich dazu: Alexander Nützenadel, Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1963, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 89 (2002), S. 288–306; Gabriele Metzler, Versachlichung statt Interessenpolitik. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 127–152.

1966 der Deutsche Bildungsrat.³⁴ Studiert man die internen Akten und öffentlichen Debatten über diese Gründungen, so erkennt man deutliche Verschiebungen in den normativen Vorstellungen einer Kultur des Entscheidens. Wieder und wieder wurde hierin »eine neue Form des Regierens« erkannt, »in der die Objektivität mehr zur Richtschnur gemacht wird.«³⁵ Gerade mit dem Sachverständigenrat wurden auch bewusst ausländische Vorbilder rezipiert, wobei anders als mit den korporatistisch angelegten Wirtschaftsräten in den Niederlanden (*Sociaal-Economische Raad* ab 1950), Belgien (*Conseil Central de l'Economie* ab 1948), Frankreich (*Conseil Economique et social* ab 1958) oder Italien (*Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro* ab 1957) bewusst auf ein rein wissenschaftlich verfasstes Gremium gesetzt wurde.³⁶ Der US-amerikanische *Council of Economic Advisors*, der unmittelbar beim Präsidenten und damit im Zentrum der politischen Macht angesiedelt ist, wurde eine Zeitlang als Vorbild diskutiert, dem Sachverständigenrat dann aber doch eine eigenständigere und gegenüber der Öffentlichkeit stärkere Rolle zugesprochen. Konservativen Staatsrechtslehrern ging dies zu weit. Ernst-Wolfgang Böckenförde kritisierte den Sachverständigenrat als »unzulässige Nebenregierung, die der demokratischen Legitimation entbehrt.«³⁷ Ernst Forsthoff mokierte sich darüber, in der Gründung des Sachverständigenrates komme »ein unterschwelliges Mißtrauen in die Objektivität der herkömmlichen staatlichen Institutionen bei der Bewältigung ihrer wirtschaftspolitischen Aufgabe [zum Ausdruck]. Ebenso nahe liegt ferner ein Mißtrauen in die Fähigkeit und Autorität, ja sogar in die Macht der vorhandenen staatlichen Institutionen [...]. Es liegt nahe, mit Hilfe der Einrichtung des Sachverständigenrates eine Verbesserung dieser Unterbilanz der Objektivität, Fähigkeit, Autorität und Macht zu versuchen.«³⁸ Der Forsthoff-Schüler Christian Heinze kritisierte die Beschneidung der Richtlinienkompetenz, die mit solchen Formen der Politikberatung einhergehe, und erkannte darin ein Merkmal eines allgemeinen »Verlustes der Superiorität des Staates gegenüber der Gesellschaft, zu deren Funktion und ›Selbstorganisation‹ er geworden war.«³⁹

34 Ausführlich zum Kontext: Wilfried Rudloff, Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms, in: Frese u. a. (Hg.), Demokratisierung (wie Anm. 2), S. 259–282.

35 Rolf Gocht, Leiter der Unterabteilung Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik im Bundeswirtschaftsministerium, Sitzung des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft (26./27.10.1962), Bundesarchiv Koblenz B 102/93226.

36 Vgl. Brun-Otto Bryde, Zentrale Wirtschaftspolitische Beratungsgremien in der Parlamentarischen Verfassungsordnung. Sachverstand und Entscheidung in der Wirtschaftspolitik Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Niederlande, Hamburg 1972.

37 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 257.

38 Ernst Forsthoff, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, Stuttgart 1961, S. 11.

39 Christian Heinze, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Umbildung der Verfassung, in: Der Staat 6 (1967), S. 433–444, S. 441.

Die Debatten der frühen und mittleren 1960er Jahre über das wachsende Feld externer wissenschaftlicher Politikberatung waren eingebettet in übergeordnete Fragen nach Gestalt und Legitimation des Staates und danach, ob Entscheidungen überhaupt noch legitimierten staatlichen Institutionen zugerechnet werden könnten. Der Soziologe Helmut Schelsky erkannte in einem vieldiskutierten Vortrag bereits 1961 eine Herrschaft des Sachzwangs heraufziehen, in der »die Idee der Demokratie sozusagen ihre klassische Substanz [verliere]: an die Stelle eines politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzlichkeit«, wodurch der Staat »immer mehr ›technischer Staat«⁴⁰ werde. Und auf den Kanzler käme es hier ganz gewiss nicht mehr an, so seine düstere Prognose: »Hier herrscht gar niemand mehr, sondern hier läuft eine Apparatur, die sachgemäß bedient sein will.«⁴¹ Schelskys Thesen zogen viel Widerspruch auf sich, der zum einen in einem pluralistisch orientierten Wissenschaftsverständnis gründete und dem Sachzwang eines ›*best one way*‹ die Plausibilität absprach, wie etwa Hermann Lübbe argumentierte.⁴² Zum anderen konnten Schelskys Kritiker auch ein ganz anderes Modell politischen Entscheidens im Blick haben. Besonderen Einfluss erlangte Jürgen Habermas' pragmatistisches Modell, zentriert auf »ein kritisches Wechselverhältnis, das eine ideologisch abgestützte Ausübung von Herrschaft nicht etwa nur einer unzuverlässigen Legitimationsbasis entkleidet, sondern *im ganzen* der der wissenschaftlich angeleiteten Diskussion zugänglich macht und dadurch substanziell verändert. Weder ist der Fachmann, wie es im technokratischen Modell vorgestellt wird, souverän geworden gegenüber den Politikern, die faktisch dem Sachzwang unterworfen sind und nur noch fiktiv entscheiden; noch behalten diese, wie das dezisionistische Modell unterstellt, außerhalb der zwingend rationalisierten Bereiche der Praxis ein Reservat, in dem praktische Fragen nach wie vor durch Willensakte entschieden werden müssen.«⁴³ Die Technokratie-Debatte der 1960er Jahre markierte vor diesem Hintergrund eine ganz wesentliche Zäsur in der Kultur politischen Entscheidens in der Bundesrepublik. Zusammen mit dem veränderten Stil in der Praxis des Regierens zerstörte sie das Pathos der Entscheidung, wie es in der politischen Kultur und Philosophie in Deutschland so nachhaltig wirkmächtig gewesen war⁴⁴ und sich noch in der stilisierten ›*einsamen Entscheidung*‹ des ersten Bundeskanzlers offenbart hatte. An die Stelle von Willen und Entschlossenheit traten nun Diskurs, Deliberation, Kommunikation – sowohl in der politischen Theorie des Entscheidens als auch, wie ausgeführt, spätestens im Kabinett der Großen

40 Helmut Schelsky, *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, Köln 1961, S. 21 f.

41 Ebd., S. 25 f.

42 So etwa Hermann Lübbe, *Zur politischen Theorie der Technokratie*, in: *Der Staat* 1 (1962), S. 19–38.

43 Jürgen Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: Ders. (Hg.), *Technik und Wissenschaft als ›Ideologie‹*, Frankfurt a. M. 1969, S. 120–145, S. 126 f., Hervorhebung im Original.

44 Dazu zeitgenössisch: Christian Graf von Krockow, *Die Entscheidung. Eine Untersuchung über Ernst Jünger, Carl Schmitt, Martin Heidegger*, Stuttgart 1958.

Koalition ab 1966 in der Praxis. Die Zunahme wissenschaftlicher Politikberatung war hierfür gleichermaßen Ausdruck wie Katalysator des Wandels hin zum ›modernen Regieren‹.

4. »Wir schaffen das moderne Deutschland«

Der wahrscheinlich für die Zeitgenossen verheißungsvollste Satz, den je ein Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung gesprochen hat, dürfte Willy Brandt 1969 zuzuschreiben sein: »Wir wollen mehr Demokratie wagen«⁴⁵. Im Kontext des Aufbruchs der »68er Jahre«⁴⁶ war dies ein wirkmächtiges Versprechen auf die Zukunft. Brandt betonte, seine Regierung suche »keine Bewunderer, sondern Menschen, die kritisch mitdenken, mitentscheiden und mitverantworten.«⁴⁷ Dass das sozialliberale Verständnis von demokratischer Mitwirkung sich freilich in erster Linie auf bestehende Institutionen und nicht auf außerinstitutionelles Engagement und auf andere Formen politischer Entscheidungsfindung bezog, habe ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt.⁴⁸ Die Aufmerksamkeit in unserem Kontext sollte sich daher weniger auf das richten, was als ›demokratisch‹, sondern darauf, was als ›modern‹ zu gelten hatte.

›Modern‹ bezog sich vorderhand nicht auf Inhalte, sondern auf Formen demokratisch legitimierten politischen Handelns und damit Entscheidens. Genau das machten sich die Sozialdemokraten im Wahlkampf 1969 zu eigen und stellten Veränderungen im politischen Apparat – und damit in Verfahren des Entscheidens – in Aussicht. *Nota bene*: Formal entsprach die Kanzlerschaft Willy Brandts ohne Abstriche den fünf Kriterien, in denen sich die ›Kanzlerdemokratie‹ idealtypisch manifestierte. Die Richtlinienkompetenz stand Brandt zu, er war außenpolitisch engagiert und weithin sichtbar, hatte den Vorsitz der Regierungspartei SPD inne, spielte in der Öffentlichkeit eine zentrale Rolle – und über die Profilierung der Opposition und damit Polarisierung der Parteien im Bundestag muss angesichts des konstruktiven Misstrauensvotums der CDU 1972 und einer Klage Bayerns gegen die Ostpolitik, Brandts zentralem Wirkungsfeld, vor dem Bundesverfassungsgericht hier nicht weiter geschrieben werden.

Doch während Brandt in der Außenpolitik starkes Gewicht besaß und insbesondere in der Ostpolitik auch biographisch geprägtes, persönliches symbolisches Kapital mobilisierte,⁴⁹ kann in der Innenpolitik kaum von einer mit

45 Willy Brandt, Regierungserklärung (28.10.1969), Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, S. 20.

46 In Anlehnung an Geneviève Dreyfus-Armand u. a. (Hg.), *Les années 68. Le temps de la contestation*, Paris 2000.

47 Brandt, Regierungserklärung (wie Anm. 45), S. 33.

48 Metzler, *Konzeptionen* (wie Anm. 21), S. 351–362.

49 Besonders erkennbar im Kniefall von Warschau. Zur zeitgenössischen Diskussion darüber vgl. Alexander Behrens (Hg.), »Durfte Brandt knien?« *Der Kniefall in Warschau und der deutsch-polnische Vertrag. Eine Dokumentation der Meinungen*, Bonn 2010.

Adenauer vergleichbaren Kanzlerdemokratie die Rede sein. Statt auf den Kanzler wurde die Regierungsarbeit im Inneren auf das Kanzleramt zentriert. Hier schlug sich Brandts Ankündigung in seiner Regierungserklärung, die Bundesregierung müsse »bei sich selbst anfangen, wenn von Reformen die Rede [sei]«⁵⁰, am deutlichsten nieder, mochten auch einzelne Bundesministerien neu zugeschnitten werden. Das Kanzleramt wurde personell aufgestockt, und mit Horst Ehmke, im Rang eines Bundesministers für besondere Aufgaben,⁵¹ trat ein gestaltungsfreudiger Macher an die Spitze des Amts, der sich dessen Modernisierung auf seine Fahnen geschrieben hatte. »Kinder, ihr bekommt eine Regierung, die habt ihr gar nicht verdient«, kolportierte der Spiegel eine selbstbewusste Äußerung Ehmkes, dem das Hamburger Magazin gar eine eigene Titelgeschichte widmete.⁵² Zum Herzstück dieser modernen Regierungszentrale baute Ehmke gemeinsam mit Reimut Jochimsen den seit der Großen Koalition bestehenden Planungsstab zur Planungsabteilung (unter Leitung Jochimsens) um, wo die Planungsvorhaben der Ressorts zusammenlaufen und koordiniert werden sollten. Hinzu kamen koordinierende Absprachen zwischen den neu eingesetzten Planungsbeauftragten der Ministerien sowie ein elektronisch gestütztes Vorhabeninformationssystem, in dem Daten aus allen Ministerien gesammelt wurden.⁵³ Insbesondere letzteres regte die Phantasien der Öffentlichkeit an, wie denn nun Entscheiden vorzustellen sei. Der Spiegel machte seine Titelgeschichte über Ehmke mit einem Bild auf, auf dem aus Ehmkes Kopf Magnetbänder quollen und sich um das Palais Schaumburg wanden. »Computer statt Politik«⁵⁴: Mit dieser These titelte das Magazin. Weit von Ausdeutungen der Richtlinienkompetenz entfernt, wurde nun über das Kanzleramt als »Entscheidungsfabrik« und Ehmke als »Chefmanager der Regierung«⁵⁵ diskutiert. Tatsächlich wurde das Kanzleramt von den eingehenden Datenmengen regelrecht überschwemmt. Im Überschwang der inneren Reformen meldeten die Ministerien jedes noch so marginale Vorhaben als »Reform«, und so umfasste der Datenbestand im Herbst 1972 rund 7.600 Seiten mit rund 900.000 Einzelinformationen. 44 verschiedene Auswertungslisten gingen monatlich an die Ministerien, weitere Aus-

50 Brandt, Regierungserklärung (wie Anm. 45), S. 24.

51 Auch Erhards Kanzleramtschef Ludger Westrick hatte diesen Rang bereits bekleidet, üblicherweise waren Kanzleramtschefs bis 1989 (beamtete) Staatssekretäre.

52 Der Macher, in: Spiegel (1.2.1971), S. 28–38, S. 28.

53 Ausführlich: Metzler, Konzeptionen (wie Anm. 21), S. 362–372; Winfried Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Frese u. a. (Hg.), Demokratisierung (wie Anm. 2), S. 349–377, zum Umbau nach 1969 S. 357–377.

54 Computer statt Politik. Minister im Kanzleramt Ehmke, in: Spiegel (1.2.1971).

55 Robert Meinhardt, Macht Ehmke das Kanzleramt zur »Entscheidungsfabrik«? Brandts Sonderminister steuert über den Computer die Arbeit der Ressorts, in: Handelsblatt (4.2.1970); C. P. Müller, Chefmanager der Regierung. Horst Ehmkes Planer und Planungen, in: Handelsblatt (7.8.1970).

wertungen kamen hinzu.⁵⁶ Nicht nur diese schwer bewältigbare Komplexität trug dazu bei, dass Ehmke als Funktion seines Hauses und der Planungsabteilung weniger das Entscheiden als nachdrücklich das Koordinieren der Kabinettsarbeit betonte.⁵⁷

Das Kanzleramt war schon zu Globkes Zeiten von eminenter, wenngleich diskreter Bedeutung gewesen. Nun, unter Ehmke, wurde das Innere des Amtes gleichsam nach außen gekehrt und damit die Bedeutung des Apparats für politisches Entscheiden in besonderem Maße akzentuiert. Indem Planung, die durch die Reform von Strukturen und Verfahren ja überhaupt erst ermöglicht werden sollte, ins Zentrum politischen Handelns rückte, veränderte sich auch der zeitliche Horizont politischen Entscheidens ganz maßgeblich. Denn nun ging es nicht mehr allein darum, anstehende Probleme zu bewältigen, sondern die Zukunft vorwegzunehmen und durch politisches Entscheiden aktiv zu gestalten. Damit begab sich politisches Handeln zwar in einen Raum besonderer Kontingenz, den man aber durch wissenschaftliche Expertise und Prognoseinstrumente beherrschbar zu machen gedachte. Kontingenz schätzten die maßgeblichen politischen Akteure und Wissenschaftler als so weit bewältigbar ein, dass Krisen fortan antizipiert und damit abgewehrt werden könnten.⁵⁸ Im Prozess des Entscheidens, in dem Wissenschaftlichkeit, Rationalität und Objektivität zusammenliefen, würde gesellschaftlicher Wandel derart steuerbar, dass unterschiedliche Interessen integriert und der Wandel gemeinwohlorientiert gestaltbar wäre. In dieser spezifischen Zukunftsbezogenheit, ja Zukunftsgewissheit lag der Kern der Kultur politischen Entscheidens sozialliberaler Prägung.

Die politische Realität blieb indes weit hinter den Erwartungen zurück. Die Planer im Kanzleramt kamen gegen die weiterhin bestehenden Eigeninteressen der Ressorts ebenso wenig an wie gegen die Schwierigkeit, Aufgaben- und Finanzplanung miteinander eng zu verzahnen.⁵⁹ Obendrein überforderte es die Planer, gleichzeitig Aufgaben- und Verfahrensplanung auszuarbeiten. Ehmkes Devise »*plan as you go*«⁶⁰ fruchtete nicht. Als die politischen Fliehkräfte im Kabinett zunahmen und Ehmke schließlich aus dem Kanzleramt ausschied,

56 Hartmut Bebermeyer, *Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit*, Stuttgart 1974, S. 61 f.

57 Horst Ehmke, *Planung im Regierungsbereich. Aufgaben und Widerstände*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* (16.12.1971), S. 2026–2035, S. 2030; Minister Ehmke wehrt sich gegen den Begriff »Führungszentrale«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (26.1.1970).

58 Dazu in einem weiteren Kontext ausführlich: Gabriele Metzler, *Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre*, in: *Historische Zeitschrift* 275 (2002), S. 57–103.

59 Horst Ehmke, *Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Reinbek 1996, S. 113–118.

60 Ders., *Planen ist keine Sünde. Erfahrungen aus der Bonner Regierungspraxis*, in: *Die Zeit* (10.12.1971).

»waren wir mit unserem Versuch gescheitert, bevor er noch richtig begonnen hatte.«⁶¹

Hinzu kam, dass trotz des Ansatzes, Entscheiden aus Strukturen an Stelle von Personen zu ermöglichen und damit Informiertheit, Rationalität und Objektivität als konstitutiv für Prozesse des Entscheidens zu betonen, eine starke personale Komponente erhalten blieb, die sich nicht nur auf den Kanzler bezog – der im Gegenteil in der Innenpolitik eher als schwach, bald auch als uninteressiert und unmotiviert galt –, sondern auch und besonders auf die Minister der großen Ressorts als starke Männer im sozialliberalen Kabinett. Angesichts ihres Bemühens, die Position von Frauen in der bundesdeutschen Gesellschaft zu verbessern, mutet es beinahe ironisch an, dass in dieser Regierung mehr als zuvor Männlichkeit inszeniert wurde. Dies galt in besonderem Maße für Helmut Schmidt (auf den sogleich zurückzukommen ist) als »Macher«; für Walter Scheel, in dem sich die Inszenierung als *Bonvivant* mit dem von den Kollegen anerkannten »Schneid des Jagdfliegers«⁶² aus der Kriegszeit elegant verbanden; es galt für Karl Schiller, bekannt für seinen professoralen Habitus und lange nächtliche Gesprächsrunden »bei Butterbrot und Johnny Walker (Red Label)«⁶³, und es galt für den Kanzler als *homme à femmes*, der freilich in puncto Tatkraft und Entschlossenheit als deutlich hinter seinen genannten Ministern zurückgeblieben wahrgenommen wurde.

Zu Brandts Rücktritt 1974 mochte seine Entscheidungsunwilligkeit beigetragen haben, von zentraler Bedeutung war sie nicht. Allerdings war der Regierungswechsel eingerahmt von tiefgreifenden Veränderungen in den Rahmenbedingungen politischen Entscheidens in der Bundesrepublik, die von vielen Zeitgenossen als Krise gedeutet wurden. Die Zeit des »Krisenmanagements« als Modus des Entscheidens war gekommen.

5. »Unregierbarkeit« und »Krisenmanagement«

Die Unregierbarkeitsdebatte der 1970er Jahre muss hier nicht *in extenso* referiert werden.⁶⁴ Befragt man sie darauf, wie hier politisches Entscheiden problematisiert wurde, stößt man auf drei zentrale Begriffe: Kontingenz, Komplexi-

61 Ders., Mittendrin (wie Anm. 59), S. 116; für eine präzise und knappe Bilanz siehe auch Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 53), S. 368–377.

62 So Klaus von Dohnanyi, in: Heribert Schwan/Rolf Steininger, Die Bonner Republik 1949–1998, Berlin 2009, S. 135; der »mutige Scheel« sei »mit dem Schneid des Jagdfliegers durch diese Geschichte [das Misstrauensvotum von 1972] gegangen«; zum »Nachtjäger« Scheel auch Ehmke, Mittendrin (wie Anm. 59), S. 137.

63 Schiller: Jetzt komme ich, in: Spiegel (14.4.1969), S. 32–57, S. 44.

64 Dazu ausführlich: Metzler, Konzeptionen (wie Anm. 21), S. 404–411; dies., Probleme politischen Handelns im Übergang zur Zweiten Moderne. Krisendiskurse und die Neuausrichtung der Institutionen in den 1970er Jahren, in: Ulrich Beck/Martin Mulson (Hg.), Vergangenheit und Zukunft der Moderne, Frankfurt a. M. 2014, S. 232–272.

tät, Legitimation. Die Zukunft war nach den Jahren der Planungseuphorie wieder unsicher geworden, nicht allein, weil das vermeintlich ungebrochene Wirtschaftswachstum an sein Ende gelangt war und sich die als ganz neues Phänomen wahrgenommene Stagflation mit den etablierten Instrumentarien der Wirtschaftswissenschaften und -politik nicht beheben ließ. Damit brachen Verteilungsspielräume weg, zugleich freilich verlor wissenschaftliche Expertise erheblich an Glaubwürdigkeit in ihrem Versprechen, wirtschaftliche Krisen antizipierbar und beherrschbar zu machen.⁶⁵ Die Ölpreiskrise von 1973 rief in Erinnerung, wie verflochten die bundesdeutsche Wirtschaft war; keineswegs eine neue Erkenntnis, aber doch eine, die in den Jahren des Booms nicht im Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit gestanden hatte. ›Interdependenz‹ fand Eingang ins politische Vokabular nicht nur der Bundesrepublik.⁶⁶ Die Zukunft schien aber auch unsicher, weil sich die Gesellschaft nicht als so steuerbar erwies, wie die Planer erwartet hatten. Besonders in der Bildungs-, der Stadt- und Verkehrsplanung artikulierten betroffene Bürger Widerspruch, bildeten Bürgerinitiativen außerhalb der etablierten Parteien, forderten Mitsprache. Dies wiederum erhöhte die Komplexität anstehender Entscheidungen beträchtlich, waren doch damit zusätzliche Interessen in Rechnung zu stellen. Ohnehin wandelte sich das, was als ›politisch‹ gelten konnte, geradezu dramatisch und nahm dem politischen Entscheiden jene Eindeutigkeit, die es bis dato gehabt hatte.

Man musste gar nicht ›das Private‹ als politisch beschwören und auf die Straßen blicken, um zu erahnen, dass die Komplexität politischen Entscheidens stieg. Schon innerhalb des politischen Systems nahm die Zahl der Spieler zu. Zu denken ist hier nicht allein an das Bundesverfassungsgericht, das seit seiner Gründung seine Rolle eigenständig und politische Entscheidungen zumindest induzierend interpretierte;⁶⁷ sondern auch und gerade an die Verbände, die zunehmend mehr Bedeutung erlangten, die durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in der Konzertierte(n) Aktion institutionalisiert worden war. Aus Sicht der regierenden Sozialdemokraten war dies ein probates Mittel, um »soziale Stabilität« zu gewährleisten und wurde von ihnen daher als essentieller Teil ihrer »Modell Deutschland«⁶⁸-Kampagne inszeniert.

65 Tim Schanetzky, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007, S. 211 ff.

66 Elke Seefried, *Globale Sicherheit. Die Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses und die Wahrnehmung globaler Interdependenz der 1970er und 1980er Jahre*, in: Christoph Kampmann/Wencke Meteling (Hg.), *Zukunft – Sicherheit – Politische Kommunikation. Relationen und Bedingtheiten in historischer Perspektive*, Baden-Baden 2017, S. 353–388.

67 Hans Hugo Klein, *Das Bundesverfassungsgericht*, in: Schwarz (Hg.), *Bundesrepublik* (wie Anm. 13), S. 319–332.

68 Vgl. SPD-Wahlplakat von 1976 mit dem Slogan ›Modell Deutschland. Unsere starke Wirtschaft bleibt vorn. Durch soziale Stabilität‹, in: *Plakatsammlung des Landesarchivs Baden-Württemberg*, <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/JUR6UO3YV4XALD AOXESF5NYE3OH35ZCV> (Stand: 3.10.2018); zur Konzertierte(n) Aktion als Krisenstrategie

Aber kam es allein darauf an, Komplexität und Kontingenz zu bewältigen? Für jene Beobachter, die auf die Legitimation politischen Entscheidens besonders achteten, stellte der in der Konzertierten Aktion ausgeprägte Neokorporatismus ein ernstes Problem dar. Während Politikwissenschaftler darauf bedacht waren, den Begriff »Korporatismus« zu dekontaminieren und ein Arrangement wie die Konzertierte Aktion zu einem angemessenen Modus der Krisenbewältigung zu erklären,⁶⁹ sahen Staatsrechtler diesen Wandel in der Kultur des Entscheidens kritisch. Wiederum war es Ernst-Wolfgang Böckenförde, der den Ton setzte: Längst, so war er sicher, bestimmten die organisierten Interessen von Kapital und Arbeit, wieviel Verteilungsspielraum dem Staat bliebe. Seine zentrale Frage war demnach eigentlich nur rhetorisch zu verstehen: »Haben nicht die wirtschaftlich-soziale Verbände oder zumindest bestimmte dieser Verbände [die über die Tarifautonomie verfügen, G. M.] über die Teilnahme an der politischen Willensbildung hinaus auch Anteil an der politischen Entscheidungsgewalt? Und [...] sind sie damit nicht, funktionell gesehen, zu Faktoren des Staatslebens im engeren Sinne, genauer gesagt, zu Teilnehmern an der Ausübung der Staatsgewalt geworden?«⁷⁰ Neokorporatismus konnte aus dieser Sicht nicht den Weg aus der Krise politischen Entscheidens weisen, weil sich mit ihm die Frage der Legitimation ebenso dringend wie unlösbar stellte. Aber diese Frage musste auch nicht bis zum Ende verfolgt werden, löste sich die Konzertierte Aktion doch 1977/78 im Konflikt zwischen Bundesbank und Arbeitgeberverbänden auf der einen, den Gewerkschaften auf der anderen Seite auf.

Ein ganz anderes Bild politischen Entscheidens ergibt sich, blickt man auf den Modus nicht der wirtschafts-, sondern der innenpolitischen Krisenbewältigung in den 1970er Jahren. So schwach der bundesdeutsche Staat in anderen Politikfeldern erscheinen mochte, so stark zeigte er sich im Umgang mit dem politisch motivierten, besonders mit dem linken Terrorismus. Während an der Antiterrorpolitik viele Akteure beteiligt waren – von Polizei, Strafverfolgung und Justiz über den Gesetzgeber bis hin zu den Medien und einer breiteren Öffentlichkeit –, spitzte sich 1977 auf dem Höhepunkt der Krise doch alles auf den Kanzler, Helmut Schmidt, zu. Hier zeigte sich ein weiteres Mal die männliche Inszenierung politischen Entscheidens, die schon in früheren Momenten als »Härte und Entschlossenheit« markiert wurde und sich nun, im Deutschen

gie: Andrea Rehling, *Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise. Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierten Aktion*, Baden-Baden 2011, S. 341 ff.

69 Einschlägig: Philippe Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, in: *Review of Politics* 36 (1974), S. 85–131; ders./Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London 1979; Klaus von Beyme, *Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?*, in: Ulrich von Alemann (Hg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt a. M. 1981, S. 80–91.

70 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der »Regierbarkeit«*, in: *Der Staat* 15 (1976), S. 457–483, S. 461.

Herbst 1977, als Nervenstärke und Verantwortungsbewusstsein manifestierte.⁷¹ Der Kanzler als zentrale Figur in einem kleinen informellen Gremium von Männern, die nicht zuletzt ihre Kriegserfahrung verband: Allein in der Stilisierung Schmidts zum unerschrockenen Krisenmanager, der bereit war, am Ende die Verantwortung für die getroffene Entscheidung allein zu übernehmen, kam seine Kanzlerschaft wie keine andere dem Narrativ der ›Kanzlerdemokratie‹ nach Adenauer am nächsten.⁷² Dass er den Vorsitz der SPD nie innehatte und insofern ein Kriterium der ›Kanzlerdemokratie‹ verfehlte, bleibt in unserem Zusammenhang bedeutungslos.

Indes: Als Kultur des Entscheidens konnten sich ›Härte und Entschlossenheit‹ nicht nachhaltig etablieren. Sobald die eminente Bedrohung durch den linken Terrorismus nachgelassen hatte, trat das Narrativ von der Krise des Regierens wieder in den Vordergrund. Fast gleich, welche Entscheidung Regierung und namentlich Kanzler nach dem Deutschen Herbst fassten: Nahezu alle trafen auf offenen Widerstand, sei es der Opposition, sei es der Regierungsparteien SPD und FDP, sei es aber auch der vielfältigen Bewegungen außerhalb des Parlaments. Das lange Ende der Kanzlerschaft Schmidts gab dem Unregierbarkeitsdiskurs noch einmal neue Plausibilität.

6. Die ›Wende‹ 1982: eine neue Kultur des Entscheidens?

So viel ›Entscheidung‹ war nie: Als Helmut Kohl am 13. Oktober 1982 seine erste Regierungserklärung abgab, hob sein Koalitionspartner Mal um Mal hervor, wie sehr die vom neuen christlich-liberalen Kabinett angestrebte Politik auf Entscheidungen der Vorgängerregierungen und mit ihnen der bundesdeutschen Gesellschaft beruhten. Dieser Befund mag trivial anmuten, ist aber, zieht man alle vorigen Regierungserklärungen und die ihnen nachfolgenden Debatten heran, in dieser Häufung doch eines analysierenden Blickes wert. Auch bei früheren Regierungswechseln war vorangehenden Amtsinhabern die Reverenz erwiesen worden, um trotz eines Regierungswechsels Kontinuität des politischen Systems zu signalisieren. Bemerkenswert ist 1982 indes, wie diese Kontinuität als fortwirkende ›Sach- oder ›Wertentscheidung‹ gefasst wurde. Als »freiheitliche Wertentscheidungen« machte der (neue wie alte) Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher soziale Marktwirtschaft und Westbindung aus, die daher weitere Geltungskraft beanspruchen dürften. Die Westbindung wies er gar als »feste und unwiderrufliche Grundentscheidung« aus (»mit Herz und Verstand«⁷³

71 Dazu ausführlicher: Gabriele Metzler, »Denen mußte es mal gezeigt werden«. Antiterrorpolitik als Politik der Männlichkeit, in: Maria Bühner/Maren Möhring (Hg.), Europäische Geschlechtergeschichten, Stuttgart 2018, S. 225–233.

72 Görtemaker, Kanzlerdemokratie (wie Anm. 13), S. 243.

73 Hans-Dietrich Genscher, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 9. Wahlperiode, 121. Sitzung (13.10.1982), S. 7260.

getroffen) – eigentlich ein bemerkenswertes Argument gegenüber dem Gesetzgeber, dem es verfassungsmäßig durchaus zugestanden hätte, genau diese Grundentscheidung zu revidieren. Indem nun die Irreversibilität politischer Entscheidungen betont wurde, sollten bestimmte Weichenstellungen (vor allem die Zugehörigkeit zum westlichen Bündnis) gegen die innerhalb wie außerhalb des Parlaments laut artikulierte Kritik imprägniert werden.

Dass Genscher den Koalitionswechsel damit rechtfertigte, die sozialliberale Regierung sei nicht mehr fähig zum Entscheiden gewesen,⁷⁴ dürfte wenig überraschen. Aber daraus ergab sich nun, 1982, anders als 1969 nicht der Anspruch, Strukturen und Prozesse politischen Entscheidens neu zu gestalten, sondern es blieb allein beim parteipolitisch grundierten Argument, mit der Union verbinde die FDP die gemeinsame Zielsetzung. Anders als beim durchaus vergleichbar als ›historisch‹ markierten Regierungswechsel von 1969 wurde nun, dreizehn Jahre später, keine neue Kultur des Entscheidens angekündigt, sondern vielmehr die Vergangenheit in der rhetorischen Formel der ›Grundentscheidungen‹ beschworen und ansonsten auf einen pragmatischen Konsens der neuen Koalitionspartner gesetzt, gemeinsam innerhalb des von den ›Grundentscheidungen‹ gesteckten Rahmens wieder handlungsfähig zu werden.

Helmut Kohl vereinte in sich all das, was Niclauß und in seiner Folge weitere Politikwissenschaftler als ›Kanzlerdemokratie‹ definiert hatten. Insbesondere seine Partei, die CDU, hatte er als erster der Unionskanzler seit Adenauer als genuine, gleichwohl modernisierte Machtbasis aufgebaut und für sich gesichert.⁷⁵ Der Wahlkampf der CDU 1983, der die ›Wende‹ konsolidieren und legitimieren sollte, war indes nicht allein auf Kohl als Kanzler, der »Vertrauen schafft«, angelegt. Im Vordergrund standen vielmehr »Arbeit, Frieden, Zukunft« (»Miteinander schaffen wir's«⁷⁶). Faktisch konzentrierte sich das Entscheiden auf das Kabinett und weniger auf das Kanzleramt, auch wenn mit dem Wechsel von Waldemar Schreckenberger zu Wolfgang Schäuble als Chef ein bedeutender Effizienzgewinn erzielt werden konnte.⁷⁷ Vorstellungen, nun eine moderne Regierungszentrale in Szene zu setzen, hegte Schäuble – anders als Ehmke 1969 – jedoch nicht.

Ohnehin hatte, blickt man auf die staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Deutungen der 1980er Jahre, die Strahlkraft von ›Kanzlerdemokratie‹ als analytischer Kategorie einer Kultur des Entscheidens erheblich nachgelassen. Mochte Helmut Kohl auch formal alles mitbringen, wessen es zur Erfüllung aller Kriterien einer Kanzlerdemokratie theoretisch bedurfte, so zögerten doch viele, genau dieses Etikett nun zu verwenden. Wilhelm Hennis, der mit seiner Schrift

74 Ebd., S. 7259.

75 Niclauß, *Kanzlerdemokratie* (wie Anm. 5), S. 219–227.

76 Einen Überblick über die Slogans der CDU gibt: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Geschichte der CDU. Wahlen zum Deutschen Bundestag*, Berlin 2018, <http://www.kas.de/wf/de/71.8940/> (Stand: 4.10.2018).

77 Görtemaker, *Kanzlerdemokratie* (wie Anm. 13), S. 246.

»Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik« maßgebliche Stichworte zur politischen Führung in der Demokratie geliefert hatte, ging nun, zwanzig Jahre später, leise auf Distanz. Er hielt es nun für eine »Illusion [...], daß die Politik betrieben werden könne mit gewissen Handlungsgarantien und relativ exakten Erfolgsaussichten«⁷⁸. Angesichts der »Totalpolitisierung aller Lebensbereiche«⁷⁹ könne davon keine Rede mehr sein. Nicht als »Kanzler«-, sondern als »Koordinationsdemokratie«⁸⁰ wurde die Kultur des Entscheidens in den 1980er Jahren bezeichnet. Allenfalls in der kurzen, politisch exzeptionellen Phase 1989/90, als sich die deutsche Frage – unerwartet – erneut stellte, konnte der Bundeskanzler nochmals ins Zentrum rücken, um gleich danach an Bedeutung wieder zu verlieren.⁸¹

7. Fazit

Kommt es auf den Kanzler an? Man wird kaum umhinkönnen, dem Amt des Bundeskanzlers eine zentrale Bedeutung in der bundesdeutschen Kultur des Entscheidens beizumessen. Sie ist im Verfassungsrecht verwurzelt, wobei der Verfassungsgeber für das Funktionieren des politischen Systems stärker die Parteien als die Exekutive in die Pflicht nahm. Konrad Adenauer als erster Bundeskanzler »nutzte die Chance des Anfangs«⁸², um der neuen Ordnung seinen Stempel aufzudrücken. Allerdings verbarg sich hinter dem, was dezisionistisch als »einsame Entscheidung« nach außen kommuniziert wurde, häufig das Ergebnis ernsthafter Konsultationen mit Verbänden oder einzelnen Akteuren außerhalb des engeren politischen Systems. Ohne Zweifel aber bildete Adenauer – als Amtsträger wie mit seiner ganzen patriarchalen Persönlichkeit – das Zentrum der Kultur des Entscheidens in den frühen Jahren der Bundesrepublik.

Eine tiefe Zäsur bildete der Regierungswechsel von 1969. Hatten sich schon vorher Veränderungen abgezeichnet, so wurde nun, mit dem vielzitierten »Machtwechsel«, eine grundlegend neue, »moderne« Kultur des Entscheidens präsentiert. In ihr kam es nicht auf Personen an, sondern auf Strukturen und Prozesse; nicht auf (historische) Erfahrung, sondern auf wissenschaftliches Wissen, auf wissenschaftlich beglaubigte Rationalität und Objektivität – und damit eben auch auf eine vermeintlich objektiv garantierte Gemeinwohlorientierung. Das mag auf den ersten Blick technokratisch erscheinen, war indes zeitgenössisch eingebettet in das historische Versprechen, »mehr Demokratie wagen« zu wollen. In jedem Fall verlor »die Entscheidung«, mochten die Reformen um

78 Diskussionsbeitrag von Hennis in: Hrbek (Hg.), *Personen* (wie Anm. 15), S. 98.

79 Wilhelm Hennis, *Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik?*, in: Hrbek (Hg.), *Personen* (wie Anm. 15), S. 55–66, S. 61.

80 Wolfgang Jäger, *Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie*, in: *Zeitschrift für Politik* 35 (1988), S. 15–32.

81 Görtemaker, *Kanzlerdemokratie* (wie Anm. 13), S. 247.

82 Jäger, *Kanzlerdemokratie* (wie Anm. 80), S. 17.

Brandt auch ihr hochgestecktes Ziel nicht erreichen, *à la longue* ihren pathetischen Charakter als dezisionistischer Willensakt. Hierin war eine entscheidende historische Weichenstellung begründet. Komplexität und Kontingenz wurden zunehmend als Probleme politischen Entscheidens wahrgenommen. Ihnen war seit den späten 1960er Jahren nicht mehr mit der (Lebens-)Erfahrung eines Bundeskanzlers beizukommen, sondern es bedurfte wissenschaftlicher Durchdringung und öffentlicher Erörterung. Diskurs, Deliberation und Kommunikation gewannen signifikant an Bedeutung.

Für einen kurzen, exzeptionellen Moment sah es aus, als würden doch einzelne »große Männer« die Kultur des Entscheidens nachhaltig prägen. Freilich waren sie zunächst eingebettet in ein Kabinett, wie sich in der Regierung Brandt zeigte; und dann diente die besondere Prominenz des Bundeskanzlers im politischen Entscheidungsprozess in der weithin als krisenhaft empfundenen Politik der 1970er Jahre viel eher dazu, Komplexität kommunikativ zu reduzieren, als dass sie das politische Geschehen tatsächlich adäquat beschrieben hätte. Besondere Aufmerksamkeit verdient, wie markant »männlich« politisches Entscheiden in den 1970er Jahren konnotiert und inszeniert war. Weder davor noch danach lässt sich Vergleichbares feststellen. In einer als krisenhaft empfundenen politischen Situation mochte sich daraus Sicherheit gewinnen, doch trug die (Selbst-)Inszenierung als politische Macher, »echte Männer« und *hommes à femmes* gewiss auch dazu bei, zeitgenössischen alternativen Entwürfen von Männlichkeit⁸³ etwas entgegenzusetzen, was unmittelbar mit der Kultur des Entscheidens (und nicht bloß des Diskutierens) verknüpft war.

Von kurzen Momenten abgesehen, in denen »Kanzlerdemokratie« als Kultur des Entscheidens glaubwürdig inszeniert werden konnte, hat sich die Politik in der Bundesrepublik vor 1989/90 (und auch danach) in einer Kultur der Deliberation, des Ausgleichs, des Kompromisses eingerichtet, wie es einer pluralistischen Gesellschaft auch angemessen erscheint. Die Fixierung der Öffentlichkeit auf den Kanzler (oder die Kanzlerin) ist kaum mehr als ein Bemühen, komplexe und recht eigentlich auch kontingente politische Vorgänge auf eine Person zu projizieren und zu reduzieren, der historischen oder der aktuellen Wirklichkeit des bundesdeutschen politischen Systems ist sie gewiss nicht angemessen. Ob die Deutschen in den vergangenen Jahrzehnten gelernt haben, dass politisches Entscheiden kaum je einem oder einer Einzelnen zuzurechnen ist, sondern innerhalb eines komplexen, austarierten Gefüges sich vollzieht – dass es mithin »auf den Kanzler« nicht zentral ankommt, bleibt abzuwarten.

83 Vgl. Sven Reichardt, *Authentizität und Gemeinschaft. Linksalternatives Leben in den siebziger und frühen achtziger Jahren*, Berlin 2014, S. 699 ff.

Stephan Merl

Kulturen des Entscheidens in der Sowjetunion seit 1917

Wie unterschied sich das Entscheiden in der Sowjetunion und den ›staatssozialistischen Diktaturen‹ vom Entscheiden in westlichen Systemen? Der Anspruch, ›rationale‹ Entscheidungen zu fällen und diese mit dem Label der ›Wissenschaftlichkeit‹ zu versehen, findet sich in beiden Systemen. Während sich im Westen aber das politische System an demokratischen Strukturen orientierte, war das sowjetische als Diktatur einzuordnen. Bevor sich im Übergang zu den 1930er Jahren Iosef Vissarionovič Stalins persönliche Diktatur festigte, sprach man von der ›Diktatur des Proletariats‹. Von daher muss dem Entscheiden an der Spitze besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Ausprägung einer spezifischen Entscheidungskultur in der Sowjetunion vollzog sich bis Anfang der 1930er Jahre. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese im Prozess der ›Sowjetisierung‹ auf die Blockstaaten in Ostmitteleuropa übertragen.¹

Der in beiden Systemen zu findende Anspruch auf ›Rationalität‹ geht auf gemeinsame Wurzeln zurück. Auch der Kommunismus entwickelte sich Ende des 19. Jahrhunderts im Kontext der westlichen Moderne.² Auf Vladimir Ilič Lenins Initiative hin erfolgte in den 1920er Jahren der Aufbau eines Planungsapparats, der die Sowjetunion zur rationalen Entscheidungsfällung und planmäßigen Lenkung von Wirtschaft und Gesellschaft befähigen sollte. Dieser hielt Lenin nicht davon ab, nach der Machterlangung durch den Oktoberumsturz seine Herrschaft diktatorisch auszuüben.

Die Untersuchung der ›Kulturen des Entscheidens‹ muss aufklären, wie sich der Anspruch rationaler Lenkung mit der gewaltsamen Ausübung von Herrschaft verband. Was bedeutete es, dass nach anfänglich recht freien Arbeitsmöglichkeiten auch die Planer seit Ende 1927 Druck und Terror ausgesetzt waren? Wieso hielt Stalin daran fest, die von ihm konzipierte und implementierte Kommandowirtschaft weiterhin als ›Planwirtschaft‹ zu bezeichnen? Dieser Rationalitätsanspruch suggerierte eine trügerische Nähe des Entscheidens zu westlichen Systemen. Zugleich darf nicht übersehen werden, dass aus der Sicht des Diktators der Begriff ›rational‹ seine Bedeutung wandelte. Für Stalin war

1 Stephan Merl, Sowjetisierung in Wirtschaft und Landwirtschaft, in: Institut für Europäische Geschichte (Hg.), Europäische Geschichte Online, Mainz 2011, <http://www.ieg-ego.eu/merls-2011-de> (Stand: 25.6.2019).

2 Ders., Russland und Osteuropa, in: Friedrich Jaeger u. a. (Hg.), Handbuch der Modernenforschung, Stuttgart 2015, S. 244–260.

nur das Handeln ›rational‹, das ihm erlaubte, seine Macht zu bewahren. Daraus resultierten Spannungsverhältnisse, die bis zum Ende der staatssozialistischen Diktaturen bestehen sollten: Rationale Entscheidungsverfahren standen der Rationalität aus der Sicht des Diktators entgegen; der ansatzweisen Formalisierung von Entscheidungen standen willkürliche Eingriffe des Diktators gegenüber, der im Interesse seines Machterhalts bis hin zur Herrschaft Leonid Ilič Brežnevs immer wieder institutionelle Zuständigkeiten umwarf.

Der Blick auf die Sowjetunion konzentriert sich auf die Besonderheiten, die hier im Vergleich zu parlamentarisch-westlichen Staaten das Entscheiden prägten. Auf die Unterschiede, die zwischen den staatssozialistischen Diktaturen bestanden, kann an dieser Stelle nicht speziell eingegangen werden. Die Frage nach den Kulturen legt eine Perspektive von oben nahe. Spezielle Studien zum Entscheiden liegen bisher nur für die Zeit unter Stalin und einige wenige für die Chruščev-Zeit vor.³ In die Darstellung fließen deshalb auch die vorläufigen Ergebnisse meiner Archivstudien über Entscheidungsprozesse bis in die 1980er Jahre ein.⁴ Auch wenn, abgesehen von Stalin, kaum ein anderer Parteiführer persönlich dem Format eines Diktators zu entsprechen schien, übten alle, bis hin zu Michail Sergeevič Gorbačev, ihre Herrschaft diktatorisch aus. Sie versuchten also, die Kontingenz der Entscheidungen aufzuheben. Es ist deshalb wichtig, von ›staatssozialistischen Diktaturen‹ zu sprechen und die Eingriffe des Diktators nicht aus den Augen zu verlieren. Bereits die Kontrolle über die öffentliche Kommunikation und der Zwang, in allen Vorlagen und Berichten die offizielle Sprache zu benutzen, beeinträchtigten das Entscheiden.

Der Beitrag schaut zunächst auf die beiden Traditionslinien, die zu dieser spezifischen Entscheidungskultur führten: Den Fortschrittsglauben mit dem Vertrauen auf rationale Entscheidungen, der sich im Aufbau von Institutionen zur Planung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ausdrückte, und die Grundlegung diktatorischer Herrschaft auf Basis von Gewalt (Kapitel 1). Kapitel 2 betrachtet dann theoretische Konzepte, die erst den Zugang liefern, um die Spezifik der Entscheidungskultur zu verstehen: das ökonomische Diktatorenmodell ›stationärer Bandit‹ vermag die Logik hinter Stalins Handeln aufzuzeigen. Das Konzept ›Politische Kommunikation in der Diktatur‹ unterscheidet

3 Vgl. insbesondere Arfon Rees (Hg.), *Decision-Making in the Stalinist Command Economy, 1932–1937*, London 1997; zusammenfassend für die Zeit unter Chruščev Stephan Merl, *Entstalinisierung, Reformen und Wettlauf der Systeme 1953–1964*, in: *Handbuch der Geschichte Russlands*, Bd. 5: 1945–1991. Vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion, Stuttgart 2002, S. 175–318.

4 Meine eigene Archivarbeit über das ›Entscheiden‹ (Fallstudien zur Agrar- und zur Konsumpolitik) bezieht sich vor allem auf die untergeordneten oder der Spitze zuarbeitenden Institutionen. Dafür steht umfangreiches Material zur Verfügung; vgl. u. a. Stephan Merl, *The Soviet Economy in the 1970s – Reflections on the Relation between Socialist Modernity, Crisis and the Administrative Command Economy*, in: Marie-Janine Calic u. a. (Hg.), *The Crisis of Socialist Modernity. The Soviet Union and Yugoslavia in the 1970s*, Göttingen 2012, S. 28–65.

verschiedene Sphären der Kommunikation und fragt, über welche Formen der Kommunikation das Regime Legitimationsglauben bezog. Kapitel 3 untersucht, was sich hinter dem Begriff ›kollektives Entscheiden‹ verbarg. Wurde in den kollektiven Entscheidungsgremien überhaupt inhaltlich kontrovers über Entscheidungen gestritten? Begründeten die Beschlüsse eine kollektive Verantwortung? Kapitel 4 geht der Frage nach, warum Entscheidungen vielfach als Aktionismus anzusehen sind und – wie die Langzeitperspektive offenbart – überhaupt nicht auf die Lösung der zugrunde liegenden Probleme zielten. Kapitel 5 wirft chronologisch einen Blick auf die Abläufe des Entscheidens und deren Abhängigkeit von der Persönlichkeit des jeweiligen Diktators und fragt, ob Veränderungen in der Inszenierung von Entscheidungen auch den Kern dahinter, das Entscheiden in der Sache, nennenswert veränderten. Auch in der Sowjetunion fiel die große Masse der Entscheidungen auf den unteren und mittleren Ebenen. Kapitel 6 blickt deshalb auf die unterschiedlichen Ebenen des Entscheidens: wie sah die Entscheidungsfällung unten aus, welche Verschiebungen sind hier festzustellen? Das Resümee fasst stichwortartig die wichtigsten Ergebnisse zusammen und greift die Frage nach Differenzen zu den westlichen Demokratien auf.

1. Wodurch wurden die Kulturen des Entscheidens in der Sowjetunion wesentlich geprägt?

1.1 ›Sozialistische Moderne‹: Fortschrittsglaube, Rationalität, Planmäßige Lenkung

Die Vorstellungen der ›westlichen‹ Moderne entwickelten sich in der Frühaufklärung zu Beginn des 18. Jahrhunderts noch in engem Kontakt mit Russland. Die Weiterentwicklung der Modernevorstellungen im Westen, insbesondere die wichtige Öffnung zum Individuum in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, vollzog Russland nur bedingt mit. Auch die ›sozialistische Moderne‹ erweist sich noch stark von den Vorstellungen der Frühaufklärung beeinflusst. Entscheidend erschien der rationale Gestaltungswille des Herrschers: der Wille, seine unmündigen Untertanen zu zivilisierten Bürgern zu machen. Die Frühaufklärer zeigten Nachsicht, als etwa Peter der Große angesichts dieser Aufgabe zu Zwangsmitteln griff.⁵ Dieses Element der ›Erziehungsdiktatur‹ ist auch im Stalinismus noch deutlich zu erkennen.

Die sozialistische Moderne hielt an der Erwartung der Frühaufklärung fest, wonach der Fortschritt vom Menschen gestaltbar und wissenschaftlich planbar sei, der Mensch die Dinge zum Besseren wenden und erkannte Probleme lösen könne. Selbst die Überzeugung, dass der moderne, rational denkende Mensch ein Wesen höherer Ordnung sei, wurde bewahrt. »In der Überspitzung vertrat die sozialistische Moderne eine grenzenlose Machbarkeit und Veränderbarkeit

5 Merl, Russland und Osteuropa (wie Anm. 2), S. 250.

der Welt durch den subjektiven Willen des Menschen.«⁶ Ebenso wurde sie vom Glauben an beständigen Fortschritt geprägt. Eine schnelle technologische Entwicklung faszinierte Politiker wie ›Planer‹, die übereinstimmend dazu neigten, auch sehr weitreichende Projekte zur Eroberung des geographischen Raumes und zur sozialen Umstrukturierung der Gesellschaft (*social engineering*) zu verfolgen, etwa Stalins Projekt zur »Umgestaltung der Natur«.

Träger des Fortschrittsglaubens wurden Teile der Mitte des 19. Jahrhunderts in Russland entstehenden Bildungselite. Sie erwies sich aufgeschlossen gegenüber Evolutionstheorien, die versprachen, Russland könne aus seiner Rückständigkeit zum Ausgangszeitpunkt in einem künftigen Entwicklungsstadium zu den fortgeschrittenen Nationen aufschließen und diese – aufgrund einer angenommenen Überlegenheit der russischen Kultur – sogar übertreffen.⁷ Einige erblickten ihre Aufgabe darin, das ›Volk‹ in die richtige Zukunft zu führen. »Diese die Volksmassen bevormundende Haltung verfestigte sich sogar noch mit dem marxistischen Projekt, das die Bildungselite als ›Avantgarde‹ der Arbeiterklasse sah. Als Mitglieder der Partei erlangten sie die Aufgabe, das einfache Volk auf dem ›wissenschaftlich fundierten‹ und vom weisen Führer vorgezeichneten Weg in die ›sozialistische Moderne‹ zu führen.«⁸ Sie fanden im Marxismus »eine ideale Lösung für ihr empfundenes Problem der Rückständigkeit, die alles verband: westliche Herkunft, das Versprechen, das im Westen erreichte Stadium durch ein ›noch‹ fortschrittlicheres Endstadium der Gesellschaft, den Kommunismus, zu übertreffen und damit den paradiesischen Endzustand der Menschheit im Diesseits herzustellen.«⁹ Den im Westen verbreiteten Forderungen nach der Selbstbestimmung des Individuums stellten sie das moralisch als überlegen empfundene Kollektiv, verstanden als das Gemeinwohl, entgegen.

Zu den Kernpunkten der sozialistischen Moderne zählte die ›Planwirtschaft‹. Lenin verfolgte konsequent das Ziel, die ›Marktanarchie‹ zu überwinden und Wirtschaft und Gesellschaft planmäßig zu lenken. Zur Umsetzung des staatlichen Elektrifizierungsplans wurde 1921 eine Plankommission geschaffen, die sich in den 1920er Jahren mit großer Kompetenz ihrer Aufgabe widmete.¹⁰ Die Planer standen im Kontakt mit Spezialisten aus westlichen Ländern, etwa des

6 Ebd., S. 245 f. u. 257–259; vgl. David L. Hoffmann, *European Modernity and Soviet Socialism*, in: Ders./Yanni Kotsonis (Hg.), *Russian Modernity. Politics, Knowledge, Practices*, New York 2000, S. 245–260; David Hoffmann, *Cultivating the Masses: Modern State Practices and Soviet Socialism, 1914–1939*, Ithaca 2011.

7 Merl, *Russland und Osteuropa* (wie Anm. 2), S. 252; vgl. Alexander Semenov u. a., *Russian Sociology in Imperial Context*, in: George Steinmetz (Hg.), *Sociology and Empire. The Imperial Entanglement of a Discipline*, Durham 2013, S. 53–82.

8 Merl, *Russland und Osteuropa* (wie Anm. 2), S. 252; vgl. Hoffmann, *Cultivating the Masses* (wie Anm. 6); Semenov u. a., *Russian Sociology* (wie Anm. 7).

9 Merl, *Russland und Osteuropa* (wie Anm. 2), S. 252.

10 Ders., *Handlungsspielräume und Sachzwänge in der sowjetischen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Zwischenkriegszeit*, in: Wolfram Fischer (Hg.), *Sachzwänge und Handlungsspielräume in der Zwischenkriegszeit*, St. Katharinen 1985, S. 175–229.

Berliner Konjunkturinstituts. Es handelte sich weniger um eine institutionelle Zusammenarbeit als um die Fortsetzung persönlicher Kontakte aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg.¹¹

Die Säuberung zur Unterwerfung der Plankommission durch Stalin 1927–1929 zwang wichtige Experten zur Emigration, viele wurden in den dreißiger Jahren ermordet. Zwischen 1930 und Anfang der fünfziger Jahre war deshalb die internationale Zusammenarbeit sehr eingeschränkt. Dann eröffnete der Aufbau entsprechender Planungsapparate in den staatssozialistischen Diktaturen wieder eingeschränkte landesübergreifende Kontaktmöglichkeiten. Der Austausch – auch mit dem Westen – verstärkte sich durch die von Nikita Sergeevič Chruščev 1956 gesteckte ›ökonomische Hauptaufgabe‹, die entwickelten westlichen Industriestaaten im Rahmen der ›friedlichen Koexistenz‹ zu überholen. Die Experten sollten dazu die westlichen Wirtschaftssysteme untersuchen und entsprechende Vergleichsstudien erstellen. Vielfach wurden sie – wie bis Mitte der dreißiger Jahre auch unter Stalin – mit bestimmten Studienaufträgen auf Dienstreisen ins Ausland geschickt.¹² Zu einigen Themen wurden Fachtagungen von Expertengruppen der staatssozialistischen Diktaturen veranstaltet. Dabei kam es zu einem begrenzten Erfahrungs- und Ideenaustausch. Obwohl diese unter der Parole »Von der Sowjetunion lernen heißt siegen lernen« standen, waren einzelne politische Führungen (etwa die DDR unter Walter Ulbricht) und viele Experten davon überzeugt, dass die Sowjetunion eher von ihnen lernen müsse. Das galt insbesondere für die Agrarpolitik und die Wirtschaftsreform der sechziger Jahre.¹³

Je mehr wir uns auf das rationale Entscheiden fokussieren, desto stärker scheinen die Ähnlichkeiten zwischen den Systemen. Der Wissenschaftsanspruch beider Systeme führte ab den fünfziger Jahren wieder zu Ansätzen des internationalen Austauschs der Experten. In den sechziger Jahren wurden sogar in geringem Umfang westliche soziologische Konzepte und Begriffe übernommen. Zeitweilig hatten die verschiedenen Expertengruppen vergleichsweise große Handlungsfreiheit und die Diskussion in den Fachzirkeln und den wissenschaftlichen Institutionen konnte sehr offen geführt werden. Die Anwendbarkeit westlicher Konzepte in den staatssozialistischen Diktaturen war aber beschränkt. Soweit soziologische Studien erstellt wurden, unterlagen die Ergebnisse vielfach strikter Geheimhaltung.¹⁴ Der direkte Einfluss von Ökonomen und anderen Experten auf Entscheidungen war eher gering. Die Konvergenz-Theorie

11 Ebd., S. 177–184; Friedrich Pollock, *Die planwirtschaftlichen Versuche in der Sowjetunion 1917–1927*, Frankfurt a. M. 1971.

12 Merl, *Soviet Economy* (wie Anm. 4).

13 Vgl. ders., *Sowjetisierung* (wie Anm. 1).

14 Ders., *Politische Kommunikation in der Diktatur. Deutschland und die Sowjetunion im Vergleich*, Göttingen 2012; ders., *Political Communication under Khrushchev: Did the Basic Modes Really Change after Stalin's Death?*, in: Thomas M. Bohn u. a. (Hg.), *De-Stalinisation Reconsidered. Persistence and Change in the Soviet Union*, Frankfurt a. M. 2014, S. 65–92.

erwartete in den siebziger Jahren nicht zufällig, dass ein ›technokratisches‹ Entscheiden eine Annäherung zwischen den politischen Ordnungen bewirken würde. Mit der Vorstellung, der Staat müsse den Einzelnen bevormunden, um ihn vor sozialer Unsicherheit im Alter, bei Krankheit oder dem Verlust der Arbeitsfähigkeit zu bewahren, näherte sich die ›europäische‹ Moderne nach 1945 wieder der ›sozialistischen‹ an. Nach dem Zweiten Weltkrieg prägte sich in Europa die Überzeugung aus, es könne und müsse das vorrangige Ziel des Staates sein, die soziale Not zu überwinden. William Henry Beveridges Konzept des *welfare state*, Karl Schillers konzertierte Aktion, und Chrusčevs kommunistisches Modell der Bedürfnisbefriedigung trafen sich in dieser Überzeugung.

1.2 Angst vor Repressionen

Nach dem ›Oktoberumsturz‹ ging es den Bolschewiki primär um die Bekämpfung realer oder vermeintlicher Feinde der Revolution. Ihre Vernichtung stellte die Partei-Propaganda als Voraussetzung dar, um das versprochene Ziel, den Kommunismus, zu erreichen. Sachentscheidungen wurden von der Bekämpfung vermeintlicher oder tatsächlicher Feinde überlagert. In der Regel gab der Machterhalt für die Partei, bzw. später für den jeweiligen Diktator, bei Entscheidungen den Ausschlag. Innerhalb der Spitzengruppe wurde zunächst nach Lenins und dann wiederum nach Stalins Tod um die Führungsrolle gekämpft, die seit Stalin die diktatorische Ausübung der Herrschaft beinhaltete. Die Revolutionäre betrachteten sich gegenseitig vor allem als Konkurrenten. Mit den Positionen, die sie innerhalb der ›kollektiven Führung‹ bezogen, ging es ihnen um die Ausschaltung von Konkurrenten, nicht um die Auseinandersetzung um den besten Kurs für das Land. So stand beispielsweise in der Agrarpolitik nicht die Nutzung des bäuerlichen Entwicklungspotentials im Vordergrund, sondern die Ideologie: Die soziale Differenzierung der Bauernschaft und der ›Klassenkampf‹ im Dorf wurden beschworen, um parteiinterne Gegner zu diskreditieren.¹⁵

Bereits Lenin schreckte nicht davor zurück, wirtschaftliche Ziele mit Gewalt durchzusetzen. So behandelte die ›Ernährungsdiktatur‹ die Bauern als potentielle Konterrevolutionäre. Erst als diese Politik in den Bauernaufständen von 1920/1921 den Machterhalt akut gefährdete, lenkte Lenin mit einem radikalen Politikwechsel ein.¹⁶ Nach dem Kronstädter Aufstand setzte er 1921 das Fraktionsverbot durch. Es sollte bis zum Ende der Sowjetunion dauerhaft verhindern, dass in den Führungsgremien inhaltliche Debatten um den

15 Stephan Merl (Hg.), Sowjetmacht und Bauern. Dokumente zur Agrarpolitik und zur Entwicklung der Landwirtschaft während des »Kriegskommunismus« und der Neuen Ökonomischen Politik, Berlin 1993; Oleg Chlewnjuk, Stalin. Eine Biographie, München 2015, S. 83–157.

16 Stephan Merl, Traditionalistische Widerständigkeit oder politische Programmatik? Russlands Bauern im Kräftefeld von Agrarreform und revolutionärer Mobilisierung (1856–1941), in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 65 (2017), S. 73–94.

Kurs ausgetragen oder alternative Entwicklungsvorstellungen diskutiert werden konnten. Stalin nutzte das Fraktionsverbot ab 1927 zur Ausschaltung seiner parteiinternen Rivalen. Im Sprachgebrauch der Bolschewiki verbreiteten sich für die Leitung der Wirtschaft militärische Begriffe: man sprach von »Säuberungen«, »der Getreidefront«, der »Industrialisierungsfront«. Diese Semantik illustriert die Entgrenzung des Denkens in Bezug auf gewalttätiges Handeln.

Dass der Herrscher vor Gewalt und Repressionen nicht zurückschreckte, sollte sowohl die Planer als auch die Mitglieder der Führungsgruppe um den Diktator herum einschüchtern und daran hindern, offen ihre Meinung zu sagen. »Kritik und Selbstkritik« der Leitungskader gehörten zum verlangten formalisierten Handlungsablauf. Kritik am Kurs der Partei war dagegen unzulässig und wurde mit Sanktionen verhindert, die unter Stalin bis hin zur physischen Auslöschung reichten.

In der von Lenin ins Leben gerufenen Plankommission und in den wissenschaftlichen Instituten arbeiteten zunächst vor allem »bürgerliche Spezialisten«. Die Parteiführung beschränkte ihren Spielraum für wissenschaftliche Debatten bis 1927 kaum. Die Diskussion der Experten, in der es um Sachfragen ging, berührte sich nicht mit derjenigen der Parteiführer, die vorrangig auf die Ausschaltung parteiinterner Gegner zielte. Die Planungsbehörde konnte Ende 1927 einen ersten Fünfjahrplan für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft vorlegen. Tatsächlich war der Spielraum für eine wirklich rationale Lenkung der Wirtschaftspolitik zu diesem Zeitpunkt in keinem anderen Land so groß. Der Entwurf ermöglichte die Auswahl ökonomischer Handlungsalternativen.¹⁷

Der Spielraum wurde nicht genutzt. Vielmehr wurden zwischen 1927 und 1929 die Planer gezielt von der Gruppe um Stalin diskreditiert und entmachtet. Stalin riss zu diesem Zeitpunkt die Wirtschaftslenkung an sich. Die von ihm erteilten Anweisungen verlangten, ökonomische Ziele mit Gewalt durchzusetzen. Indem er die Repressionen gezielt gegen Funktionäre richtete, provozierte Stalin zugleich Übergriffe der lokalen Partei- und Wirtschaftskräfte gegen die Bevölkerung. Speziell die Planer wurden Zielscheibe von Drohungen und Gewalt. Stalin unterstellte, dass sich in der Plankommission »Feinde« und Konterrevolutionäre verbargen, die das Wachstum künstlich niedrig halten wollten, um den Aufbau des Sozialismus zu sabotieren. Um die Planziele zu erhöhen, wurden die Planer massiv unter Druck gesetzt. Stanislav Gustavovič Strumilin, ein bekannter Statistiker, äußerte 1929 über seine Kollegen, dass man natürlich mit entsprechendem Druck leicht die völlige Beseitigung jeglicher Vorsicht hätte erreichen können. Leider war es aber kaum rational gewesen, die Zivilcourage jener Spezialisten der Probe zu unterziehen, die es in inoffiziellen Bekenntnissen ohnehin vorgezogen hätten, für ein hohes Wachstumstempo »einzustehen« als für ein niedriges »einzusitzen«¹⁸. Von dem Ausmaß des auf die Planer ausge-

17 Merl, Handlungsspielräume (wie Anm. 10).

18 Stanislav Gustavovič Strumilin, O tempach našego razvitija, in: Planovoe Chozjajstvo 1 (1929), S. 104–116, S. 109.

übten Drucks zeugen die Veränderungen, die die Plankommission an der 1927 vorgelegten Variante des Fünfjahrplans bis zur endgültigen ›Beschlussfassung‹ im April 1929 vornahm: Statt einer auf jährlich etwa 10 % fallenden Wachstumsrate bei der Großindustrie sah die endgültige Variante einen allmählichen Anstieg des Wachstums auf jährlich 16–21 % vor. Die Gesamtsumme der Investitionen wurde von 16 auf 64,5 Milliarden Rubel angehoben, und binnen fünf Jahren sollte die Agrarproduktion nach der Optimalvariante nun sogar um 55 % steigen.¹⁹

Stalin ging es dabei um die Beseitigung von Kontingenzen: Er musste unbedingt verhindern, in seiner Entscheidung von den Fachapparaten eingegrenzt oder gar abhängig zu werden. Gut begründete Vorlagen der Experten hätten selbst ihn gebunden, seine Handlungsfreiheit als Diktator eingeschränkt und ihn letztlich überflüssig gemacht. Er entschloss sich deshalb, den Planern mit der Sabotage-Kampagne die Autorität zu nehmen und die staatliche Plankommission zu ›köpfen‹. Ihr Leiter, Vladimir Gustavovič Groman, und viele Experten wurden verhaftet. Gegen Groman und andere wurde 1931 ein Schauprozess durchgeführt. Um Stalins Herrschaft im Weiteren nicht zu bedrohen, wurde der Planungsapparat nun so klein gehalten, dass er die Aufgaben, die gesamte Wirtschaft planmäßig zu lenken, überhaupt nicht erfüllen konnte.²⁰

Der Beschluss der 15. Parteikonferenz im April 1929, den endgültigen Fünfjahrplan in Form der ›Optimalvariante‹ anzunehmen,²¹ ein Jahr später gefolgt von Stalins Aufruf, den Fünfjahrplan in vier Jahren zu erfüllen, beendete das Bemühen um eine planmäßige Lenkung von Wirtschaft und Gesellschaft. Da die Pläne den optimalen Einsatz der Ressourcen vorsahen, musste jegliche Übererfüllung zugleich die Nichtverfügbarkeit von Ressourcen an anderer Stelle und damit eine Planuntererfüllung bedeuten. Die Pläne wurden ab 1929 zu reinen Kommandos des Diktators, der sich um ihre Erfüllbarkeit nicht scherte, sondern mit ihnen enormen Druck auf die Parteifunktionäre und Industriedirektoren ausübte. Während für alle anderen die Pläne ›Gesetz‹ waren, konnte Stalin die Planvorgaben jederzeit ändern. Davon machte er häufig Gebrauch. Die Entmachtung der Planungsbehörde wurde nach außen kaschiert. Stalin benötigte den Begriff der ›Planwirtschaft‹, um seinen Befehlen nach außen den Anschein von Wissenschaftlichkeit zu verleihen und sie damit zu legitimieren.

Auch Stalins Nachfolger setzten auf Repressionen gegen einzelne Wissenschaftler, Planer und Experten, um sich unliebsamen Widerspruch und Kritik zu ersparen. Ihre diktatorische Stellung ermöglichte den Parteichefs weiterhin, Personen kalt zu stellen, die ihre Entscheidungen kritisierten bzw. ihren An-

19 Merl, Handlungsspielräume (wie Anm. 10), S. 188; Eugène Zaleski, *Planning for Economic Growth in the Soviet Union, 1928–1932*, Chapel Hill 1971, S. 54–58.

20 Paul Gregory, *The Political Economy of Stalinism. Evidence from the Secret Soviet Archives*, Cambridge 2004.

21 Sie sah gegenüber der Ausgangsvariante ein höheres Wachstum vor, das aber an Rahmenbedingungen gebunden war, die nicht gleichzeitig auftreten konnten; vgl. Merl, *Handlungsspielräume* (wie Anm. 10).

weisungen nicht folgten. Die Furcht vor Repressionen und die von der Partei ausgeübte Kontrolle über die öffentliche Kommunikation verhinderten, dass abweichende Meinungen geäußert wurden. Das änderte sich auch unter Brežnev nicht, der sich in seiner Führungsrolle konzilianter und weniger dominant (und weniger engagiert) gab als Stalin und Chruščev. Er konnte sich so letztlich auch deshalb nach außen inszenieren, weil niemand ihm die Führungsrolle streitig machte. Die Zahl der Entscheidungen, in die er sich nicht einmischte, wuchs. In den Punkten, die ihm wichtig erschienen – Susanne Schattenberg betont korrekt, dass dies insbesondere Kaderfragen waren –, setzte er unerbittlich seine Position durch. Die Spielregeln diktatorischer Herrschaft, so wie sie Stalin eingeführt hatte, wurden weiterhin von allen Beteiligten respektiert.²²

Das Bemühen um eine ›rationale‹ Lenkung von Wirtschaft und Gesellschaft endete also schon 1929, weil sie den Diktator in seiner unbeschränkten Machtausübung eingrenzen musste. Dennoch beseitigte Stalin die Planungsapparate mit ihren kompetenten Fachkräften keineswegs vollständig. Ihm genügte es, ihnen den direkten Einfluss auf die Öffentlichkeit zu nehmen. Sie mussten fortan ihm zuarbeiten. Wie groß ihr Spielraum dabei war, hing von der Interessenlage des Diktators ab. Stalin schenkte ihnen in wirtschaftlichen Krisenphasen (1931–1934, 1938–1939) im Verborgenen durchaus Gehör. Nur mit den Vorlagen der Planer und der Fachkräfte aus den Ministerien war Stalin in der Lage, die seinen Interessen entsprechende ›Kommandowirtschaft‹ zu entwerfen und zu etablieren. Diese Entwürfe gingen nur an ihn, gelegentlich auch an einzelne enge Vertraute, nicht aber an das Politbüro. In dieser geheim gehaltenen Kommunikation machten die Experten Vorschläge für grundlegende Reformen. Stalin nutzte diese, um mit der Kommandowirtschaft einen völlig anderen Wirtschaftsmechanismus zu konzipieren, der eine radikale Kehrtwende gegenüber seiner anfänglichen, voluntaristischen Wirtschaftsleitung darstellte. Öffentlich räumte er weder eine Krise noch seinen radikalen Kurswechsel ein, vielmehr kaschierte er diesen mit Attacken gegen die Funktionäre, die er als Sündenböcke nutzte.²³ Mit ihren wesentlichen Funktionsprinzipien bestand die Kommandowirtschaft anschließend bis Ende der 1980er Jahre.

Bis Ende 1932 änderte Stalin den Gesamtrahmen des Wirtschaftsmanagements entscheidend. Das administrative Kommandosystem musste nunmehr durch die Hilfsrolle eines nur begrenzt sichtbaren, flexibleren Systems ergänzt werden, das bedingt auf ökonomischen Hebeln basierte. Robert William Davies

22 Vgl. Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie, Köln 2017, S. 295–454.

23 Robert William Davies/Oleg V. Khlevnyuk/Stephan G. Wheatcroft, *The Industrialisation of Soviet Russia*, Bd. 6: *The Years of Progress. The Soviet Economy, 1934–1936*, Basingstoke 2014; vgl. Robert William Davies/Oleg Khlevnyuk, *Gosplan*, in: Rees, *Decision-Making* (wie Anm. 3), S. 32–66. Die Reduzierung der Planziele ab Juli 1932 geht aus dem veröffentlichten Material nicht hervor. Die Öffentlichkeit sollte nicht erfahren, wie stark die ursprünglichen Ziele verfehlt worden waren.

bezeichnet dennoch diese Korrekturen als »kleine Reformen«²⁴, weil die Wirtschaftsexperten gleichzeitig eine vollständige Systemkorrektur mit der Rückkehr zur Markt- und Geldwirtschaft forderten. Das zur Jahreswende 1932/33 geschaffene Kolchossystem stellte die Antwort auf die Hungersnot dar.²⁵ In der Industrie wurde die Radikalität der pragmatischen Kursänderung vor allem dadurch verschleiert, dass sie in Form vieler scheinbar kleiner Korrekturen erfolgte. Davies rechnet dazu die Rückkehr zur Einmannleitung (alleinige Verantwortung des Betriebsdirektors bei Entmachtung der Betriebsgewerkschaft und der Parteizelle), den Stopp der Verfolgung »bürgerlicher Spezialisten«, die Verurteilung der Lohnnivellierung, den Verzicht auf die Beseitigung des Geldes und die Wiederezulassung von Teilmärkten etwa in Form der »Kolchosmärkte«.²⁶ Auch der an der Wende zu den dreißiger Jahren von Stalin entfachte »revolutionäre Selbstlauf« wurde nun rigoros unterbunden.²⁷ Dabei sind zwei Prozesse zu unterscheiden: ein Lernprozess an der Spitze in Reaktion auf das dramatische Zurückgehen des Wirtschaftswachstums, und ein Anpassungsprozess »unten«, wobei das betriebliche Management und die Ministerien auf die brutale Härte der Repression bei Nichterfüllung des Plans reagierten. Erst im Zusammenwirken führte beides zur endgültigen Formierung der administrativen Kommandowirtschaft.²⁸

Solange der Diktator in der jeweiligen Frage noch keine Entscheidung gefällt hatte, verfügten die Experten über eine verhältnismäßig große Experimentier- (anders ausgedrückt: Narren-)freiheit. Anschließend waren sie an seine Aussage gebunden. Ihnen war bewusst, dass ein Verstoß gegen diese Spielregeln zu harten Repressionen führte. Offener Protest unterblieb deshalb durchweg. Kritische Papiere konnten die Experten nur vor der Entscheidung des Diktators verfassen. Es war auch möglich, dass der Diktator überhaupt nicht eingriff. Die Experten konnten dann ihre Vorstellungen unverändert in das Gesetz schreiben. Ein Beispiel dafür ist die Justizreform von 1958. Chruščev zeigte für Rechtsfragen kein Interesse, während er bei allen anderen Reformprojekten den Entscheidern seine unqualifizierten Vorstellungen aufoktroyierte, unterblieb dies bei der Justizreform. So konnte ein von den Spezialisten ausgearbeitetes, vergleichsweise rechtstaatliches Gesetz in Kraft treten. Es passte nicht so recht zum Regime und hinderte Chruščev anschließend nicht, etwa mit den

24 Robert William Davies, *The Industrialisation of Soviet Russia*, Bd. 4: *Crisis and Progress in the Soviet Economy, 1931–1933*, London 1996, S. 201–228.

25 Stephan Merl, *Bauern unter Stalin. Die Formierung des sowjetischen Kolchossystems, 1930–1941*, Berlin 1990; vgl. Robert Williams Davies/Stephen G. Wheatcroft, *Industrialisation of Soviet Russia*, Bd. 5: *The Years of Hunger. Soviet Agriculture 1931–1933*, London 2004, S. 250–331. Weder über die Industriereform noch über das Konzept des Kolchossystems wurde im Politbüro diskutiert.

26 Davies, *Crisis and Progress* (wie Anm. 24).

27 Vgl. Merl, *Handlungsspielräume* (wie Anm. 10), S. 205–211; Gregory, *Political Economy* (wie Anm. 20), S. 62.

28 Joseph S. Berliner, *Factory and Management in the USSR*, Cambridge 1957.

Parasitengesetzen, Entscheidungen durchzusetzen, die in krassem Widerspruch dazu standen.²⁹

Der Diktator beseitigte die Fachkompetenz nie vollständig. Durch die Duldung von Teilöffentlichkeiten konnten die staatssozialistischen Diktaturen im begrenzten Maße von funktionaler Differenzierung profitieren.³⁰ Zumindest ansatzweise blieb eine Ausdifferenzierung in Teilsysteme erhalten. Diese büßten ihre Autonomie nie ganz ein und verfügten über eigene Sprachcodes. Im Verborgenen konnte der Diktator somit Nutzen daraus ziehen, obwohl er nach außen suggerierte, die Teilsysteme (Planungsapparat und Fachministerien) völlig unterworfen zu haben.³¹ Eine Kommunikation zwischen den Teilöffentlichkeiten fand allerdings nicht statt. Sie wäre für das vollständige Funktionieren der Arbeitsteilung erforderlich gewesen.³²

Das Gewalthandeln des diktatorisch Herrschenden machte unter Lenin und Stalin vor der Führungsgruppe keinen Halt. Beide schreckten nicht davor zurück, ihre engsten Vertrauten zu attackieren, um damit die anderen Mitglieder der Führungsgruppe einzuschüchtern: Das demonstrierte, was auch sie im Falle des Verrats zu erwarten hatten.³³ Das ›Entscheidungskollektiv‹ stand, sobald sich eine Führungsperson durchgesetzt hatte, unter erheblichen Druck. Die Entscheidungen waren, zumindest unerschwellig, von Angst geprägt. Schattenberg beschreibt, wie stark die Mitglieder der Parteiführung selbst noch unter Brežnev diese Spielregeln verinnerlicht hatten, obwohl dieser die aus der Führungsebene Geschassten öffentlich in Würde aus dem Amt scheiden ließ.³⁴ Die vollständige Unterwerfung unter den Willen des Parteichefs war jedoch eine Vorbedingung für eine Parteikarriere. Gorbatschovs Aufstieg liefert ein gutes Beispiel dafür.³⁵

Diese spezielle Konstellation mit fachlich kompetenten Apparaten und diktatorischer Entscheidungsfällung prägte langfristig die ›Kultur des Entscheidens‹. Die Planorgane, Ministerien und Wissenschaft wirkten zu jedem Zeitpunkt am Entscheiden mit. Der Spielraum, in dem sie Entscheidungen beeinflussen konnten, war durch die offiziellen Sprachregelungen und den Willen des Diktators beschränkt.

29 Vgl. Merl, Entstalinisierung (wie Anm. 3).

30 Zu Luhmanns Systemtheorie: Nikolas Luhmann, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M. 1984.

31 Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14), S. 18–22.

32 Ders., Political Communication under Khrushchev (wie Anm. 14), S. 79–84.

33 Chlewnjuk, Stalin (wie Anm. 15).

34 Schattenberg, Breschnew (wie Anm. 22), S. 295–412.

35 William Taubman, Gorbatschow. Der Mann und seine Zeit. Eine Biographie, München 2018, S. 109–253.

2. Diktatorische Herrschaftsausübung und Kontrolle über die Kommunikation

2.1 Modell des Diktators

Zum Verständnis von Stalins Handlungsweise trägt das ökonomische Diktator-Modell des stationären Banditen bei. Es beschreibt, wie sich ein Diktator verhalten musste, um langfristig unbeschränkte Macht auszuüben: Erforderlich war zum einen Unberechenbarkeit (jegliche Berechenbarkeit hätte ihn ersetzbar gemacht), zum anderen das Vorweisen von Erfolgen, die in der Öffentlichkeit als Resultat seiner Entscheidungen dargestellt werden konnten.³⁶

Unberechenbar zu sein war also aus der Sicht Stalins rational. Um seine Macht nicht zu gefährden, musste er immer wieder plötzliche, auch für seine engsten Vertrauten nicht vorhersehbare Kurskorrekturen vornehmen. Das erlaubte es ihm zugleich, die Schuld für Missstände auf seine Untergebenen abzuschieben.³⁷ Zur Bewahrung seiner Unberechenbarkeit monopolisierte Stalin auch den Informationsfluss.

Entscheidungen zu treffen, die ausschließlich von ihm bestimmt wurden, war für Stalin eine Herrschaftsvoraussetzung. Um wirtschaftliche Erfolge als die Ergebnisse seiner Befehle darzustellen, musste er sich öffentlich als Entscheider profilieren. Dafür benötigte er Planbefehle, die er jederzeit wieder verändern konnte, nicht aber rationale Pläne, die auch ihn gebunden hätten. Davies hat festgestellt, dass sich in den Archiven vielfach keine endgültigen Pläne finden.³⁸ Angesichts der erforderlichen Unberechenbarkeit wären sie ohnehin nur Makulatur gewesen. Vor allem profilierte sich Stalin als Schiedsrichter über die konkurrierenden Forderungen nach Zuteilung von Ressourcen aus dem Wirtschaftsapparat. Um seine ärgsten Fehlentscheidungen dabei zu kaschieren und zu korrigieren, benötigte er einen im Geheimen wirkenden Ausgleichmechanismus. Zur Bewahrung seiner Macht musste Stalin den Betriebsdirektoren ermöglichen, die erfolgreiche Erfüllung seiner Planbefehle zu melden. Wie sie diese Pläne erfüllten, wurde in der Regel nicht geprüft. Die Kontrollen trafen vielmehr Direktoren und Ministerien (Volkskommissariate), die ihren Plan nicht erfüllt hatten. Viele Direktoren von Industriebetrieben setzten deshalb im

36 »A stationary bandit is characterized by a long time horizon. No matter how ruthless, despotic, or evil-intended, the stationary bandit must maximize growth and development in his own selfish interest.« Gregory, *Political Economy* (wie Anm. 20), S. 11 f.; Stephan Merl, *Die sowjetische Kommandowirtschaft. Wieso scheiterte sie nicht früher?*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 58 (2007), S. 519–536.

37 Vgl. Stalins Rede von den Wirtschaftlern vom Juni 1931. Sie ist ein Musterbeispiel für einen solchen radikalen Kurswechsel und das Abschieben der Verantwortung. Josef W. Stalin, *Werke*, Bd. 13, Frankfurt a. M. 1972, S. 47–72.

38 Davies, *Years of Progress* (wie Anm. 23).

Verborgenen korrupte Praktiken ein und schwiegen darüber. Nur so konnten sie die erwünschte Erfüllung des Plans melden. Direktoren, die auf offizielle Zulieferungen warteten und illegale Methoden scheuten, liefen dagegen Gefahr, als Saboteure an den Pranger gestellt und repressiert zu werden.³⁹

Nach Stalins Tod behielten Unberechenbarkeit und die öffentliche Inszenierung von Erfolgen weiter Bedeutung für die Erlangung und Bewahrung diktatorischer Herrschaft. Das Vorweisen wirtschaftlicher Erfolge wurde im Nachfolgekampf um die Parteiführung zum entscheidenden Kriterium. So konnte sich Chruščev nur durchsetzen, weil seine Neuland-Kampagne wider Erwarten Erfolg hatte. Die Konkurrenten versuchten – ähnlich wie schon im Machtkampf der 1920er Jahre – einander gegenseitig daran zu hindern, erfolgreich ein Programm zu implementieren. Das traf zunächst Sergo Lavrent'evič Berija, der mit seinen Vorschlägen im kollektiven Leitungsgremium den Ton angab, bevor ihm die anderen den Aufstand der Berliner Bauarbeiter am 17. Juni 1953 anlasteten. Georgij Maksimilianovič Malenkovs Versuch, mit dem ›Neuen Kurs‹ die Leichtindustrie zu fördern, behinderten die verbliebenen Konkurrenten nach Kräften. Sein Misserfolg eröffnete Chruščev die Möglichkeit, Malenkov auszuschalten. Chruščev gelang es dagegen zu punkten. Seine Neuland-Kampagne sicherte 1954 eine leidlich ausreichende Gesamternte und ihm die Führungsrolle. Mit der Rekordernte 1956 auf dem Neuland war er der einzige, der die Prüfung zum Diktator, das Erzielen von öffentlich vorzeigbaren ökonomischen Erfolgen, bestanden hatte. Jetzt rächte sich, dass seine Konkurrenten ihn nicht ernst genommen hatten, weil sie fest mit dem Scheitern der Neuland-Kampagne gerechnet hatten. Zudem hatte Chruščev sie geschickt ausgespielt, indem er sich die ungeschriebene Regel zunutze machte, dass Entscheidungen nur einstimmig gefällt werden konnten. Er verkündete einfach den Beschluss über die Neuland-Kampagne öffentlich vor der Sitzung und setzte damit die anderen Präsidiumsmitglieder unter Druck. Hätten sie die Entscheidung hintertrieben, wären ihre Meinungsverschiedenheiten an die Öffentlichkeit gelangt. Zudem erfolgte die Verabschiedung des Neuland-Programms regelwidrig im Zentralkomitee der Partei.⁴⁰

2.2 Politische Kommunikation: Die Kontrolle der öffentlichen Kommunikation und ihre Kosten

Die Rahmenbedingungen für das Entscheiden und die Entscheidung wurden in erheblichem Maße von der Gestaltung der politischen Kommunikation beeinflusst. Diese hatte primär die Aufgabe, den Legimitätsglauben der Bevölkerung in die Diktatur zu bewahren. Dazu wurde die öffentliche Kommunikation

39 Merl, Die sowjetische Kommandowirtschaft (wie Anm. 36).

40 Ders., Entstalinisierung (wie Anm. 3), S. 216 f. u. 240.

streng kontrolliert. Zugleich wurde die Diskussion unter den Experten in Teilöffentlichkeiten nicht vollständig unterbunden. Bei der Anfertigung von Berichten mussten aber auch die an Entscheidungen beteiligten Fachkräfte sich der offiziellen Sprache bedienen. Mit einem Tabu belegte Sachverhalte existierten auch für sie nicht. Ihren Überlegungen waren also von vornherein Grenzen gesetzt. Der Diktator beraubte sich allerdings damit weitgehend der Möglichkeit, die Ursachen für Mängel nicht nur im Versagen von Leitungspersonen, sondern auch in Konstruktionsmängeln des Systems zu erkennen.

Die Partei kontrollierte die öffentliche Kommunikation streng und zwang zugleich die Bevölkerung, sich der offiziellen Sprache zu bedienen. Das geschah unter anderem über die Medien und Spitzel (»Informanten«) am Arbeitsplatz. Mit Abstand das wirksamste Kontrollmittel war aber eine spezifische Form der »Face-to-Face-Kommunikation«: Die gesamte Bevölkerung musste regelmäßig am Arbeitsplatz, am Wohnort oder in den Organisationen, denen sie angehörte, an staatlich kontrollierten Versammlungen teilnehmen. Im Rahmen dieser »Versammlungsöffentlichkeit« wurden politische Fragen erörtert und am Schluss vorbereitete Resolutionen einstimmig angenommen. Die Einbeziehung der Bevölkerung in das Regime vollzog sich dabei performativ. Von Bedeutung war deshalb vor allem das möglichst vollständige Erscheinen. Die Parteiorganisatoren mussten nach oben melden, wieviel Prozent der jeweiligen Gruppe teilgenommen und sich geäußert hatten. Obwohl der Beschluss von vornherein feststand, besagten die informellen Spielregeln, dass die Teilnehmer zunächst abweichende Ansichten äußern und Fragen stellen durften. Erst nach der »Belehrung« durch den Versammlungsleiter mussten sie dann geschlossen für die jeweilige Resolution stimmen, selbst wenn diese (etwa bei dem Zusammenschluss in Kolchosen oder der Auferlegung von Zahlungsverpflichtungen) klar ihre Interessen verletzte. Die Teilnehmer wussten, dass eine Neinstimme für den Einzelnen Konsequenzen haben würde. Vertreter des Geheimdienstes waren anwesend. Unter Stalin kam es zu Verhaftungen aus den Versammlungen heraus. Die Teilnehmer äußerten deshalb selten abweichende Meinungen. Dabei wurde die »Schweigespirale« wirksam: die Scheu, eine abweichende Meinung in einer Gruppe zu äußern. Zudem erlernten die Teilnehmer schnell, dass sie in den Versammlungen nur dann eigene Interessen durchsetzen konnten, wenn sie diese nicht offen ansprachen, sondern unter Benutzung der offiziellen Sprache vorbrachten. Die Versammlungsöffentlichkeit suggerierte auf diese Weise Partizipation und demokratische Abstimmungsverfahren. Die Zustimmung war nie folgenlos. Das Ergebnis band alle Anwesenden, egal ob sie nur passiv der Versammlung beigewohnt oder aber begeistert ihre Zustimmung zum Ausdruck gebracht hatten.

Mit dem Mittel der Versammlungsöffentlichkeit band das Regime formal die gesamte Bevölkerung in seine Entscheidungen ein und machte sie gewissermaßen zu Komplizen. Man kann von einer besonderen Art der »Entscheidungsgesellschaft« sprechen. Wer es dennoch wagte, offen Protest zu bekunden und bei der Abstimmung dagegen zu stimmen, stellte sich außerhalb der Gemein-

schaft.⁴¹ Auf diese Weise beherrschten die Diktatoren die Willensäußerungen ihrer Untertanen einschließlich der Planer praktisch nach Belieben.

Im Prinzip folgten auch die Entscheidungen in den Kollektivorganen des Regimes (Politbüro, Zentralkomitee etc.) diesem Muster. Den Vorschlag des Diktators, bzw. des regionalen Parteivorsitzenden, mussten die anderen Leitungsmitglieder ›einstimmig‹ annehmen. Im Fall von Dissens konnte lediglich versucht werden, die Abstimmung aus formalen Gründen aufzuschieben. Ein Votum dagegen setzte in der Regel voraus, zugleich den Diktator zu stürzen.

Die Versammlungsöffentlichkeit unterband zuverlässig eine Erörterung der eigentlichen Probleme. Es ging lediglich darum, die systemwidrigen Symptome zu beschreiben und Personen verantwortlich zu machen. Sachlich begründete Entscheidungen zur Korrektur der Fehlkonstruktionen des Systems kamen nicht vor. Die Frage, ob die getroffene Entscheidung das Problem löste, stand nicht zur Debatte. Die Kontrolle der öffentlichen Kommunikation verursachte für das Regime also zugleich ›Kosten‹, denn sie gefährdete bedingt seinen Fortbestand. Sie beschränkte den ungehinderten Informationsfluss nach oben, weil der berichtspflichtige Apparat angesichts der Gefahr, sonst selbst Repressionen ausgesetzt zu sein, dazu tendierte, seine Meldungen zu beschönigen. Zudem beschränkten die Verwendung der offiziellen Sprache und die Orientierung an den vorgeschriebenen Floskeln den Informationsgehalt.⁴² Die Unterbindung einer offenen Diskussion über den ›Kommunismus‹ blockierte den Modernediskurs in allen osteuropäischen Staaten. Als die Tschechoslowakei 1968 im Prager Frühling einen ›Sozialismus mit menschlichem Antlitz‹ propagierte, mussten die anderen Parteichefs die Verbreitung dieser Vorstellung mit allen Mitteln stoppen, um die Legitimation ihrer eigenen Herrschaft nicht zu gefährden. Als Gorbachev 1986 die strikte Kontrolle über die öffentliche Kommunikation beendete, tangierte das zwangsläufig auch die anderen staatssozialistischen Diktaturen: Es konnte keine zwei Wahrheiten geben. Mit Abkehr vom »autoritären Diskurs«⁴³ war die kommunikative Verflüssigung der Zielutopie nicht mehr zu verhindern und die diktatorischen Regime brachen zusammen.

Die politische Kommunikation in den staatssozialistischen Diktaturen lief insbesondere zwischen folgenden Akteuren ab: dem diktatorischen Herrscher, der Öffentlichkeit und den Teilöffentlichkeiten (Experten, Gruppen, die spe-

41 Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14); Lorenz Erren, *Stalinist Rule and its Communication Practices. An Overview*, in: Kirill Postoutenko (Hg.), *Totalitarian Communication. Hierarchies, Codes and Messages*, Bielefeld 2010, S. 43–66.

42 Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14), S. 71; vgl. Ralph Jessen, *Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis: Überlegungen zum Zusammenhang von »Bürokratie« und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte*, in: Alf Lüdtke/Peter Becker (Hg.), *Akten, Eingaben, Schaufenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag*, Berlin 1997, S. 57–75; Erren, *Stalinist Rule* (wie Anm. 41), S. 44 f. u. 58 f.

43 Vgl. Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14); ders., *Political Communication under Khrushchev* (wie Anm. 14); Alexei Yurchak, *Everything Was Forever Until it Was no More. The Last Soviet Generation*, Princeton 2006.

zielle Sprachcodes verwenden, also etwa auch der der Bund Evangelischer Kirchen in DDR).⁴⁴ Die Kommunikation zwischen Herrscher und Bevölkerung erfolgte über die Medien, die Versammlungsöffentlichkeit und dem speziellen Kommunikationskanal der Briefe. Die Kommunikation des Diktators mit den Spezialisten unterlag einer weniger strengen Kontrolle. Unter Stalin erfolgte sie im Verborgenen und ist nur aus dem Archivmaterial zu erschließen. Vor allem ab 1956 wurden dann aber viele Beiträge in den nun wiedererscheinenden Fachzeitschriften veröffentlicht, verfasst im jeweiligen Sprachcode der Experten. Die geäußerten Gedanken drangen nicht in die breite Öffentlichkeit. Die Isolation der Expertendiskussionen blieb gesichert, weil die kontrollierten Medien der öffentlichen Kommunikation sie nicht aufgriffen. Die Kontrolle des Herrschers trug dazu bei, dass auch diese Kommunikation in der Regel sehr einseitig verlief: die Experten hatten seine Fragen zu beantworten und seine Anweisungen auszuführen. Sobald er eine Entscheidung gefällt hatte, verloren sie die Freiheit, abweichende Meinungen zu äußern und Alternativen zu erörtern. So diskutierten die Experten zum Beispiel unter Chrusčev zunächst sehr offen die Finanzierung des Wohnungsbaus. Sie berechneten, dass eine ausschließlich staatliche Finanzierung nie die erforderliche Zahl neuer Wohnungen bereitstellen könne. Nachdem Chrusčev sich dagegen ausgesprochen hatte, den privaten Wohnungsbau zu fördern und die Mieter an den Baukosten zu beteiligen, konnten sie ihre Vorschläge nicht weiterverfolgen.

Die Experten erörterten in ihren Teilöffentlichkeiten Probleme unter Verwendung ihrer speziellen, nur ihnen geläufigen Sprachcodes. Das erklärt etwa, wieso sie in den sechziger und siebziger Jahren in ihren Zeitschriften durchaus westliche Begriffe und Konzepte diskutierten und soziologische Verfahren bedingt übernehmen konnten. Die Herrscher schritten dagegen kaum ein: Die Gefahr des ›Überspringens‹ dieser Gedanken auf die Öffentlichkeit war hinreichend gering. In gewissem Sinne stabilisierte die Duldung von Teilöffentlichkeiten die staatssozialistischen Regime. Das Verfolgen ihrer Publikationen führte bei westlichen Beobachtern allerdings zur irrigen Annahme, eine Konvergenz zwischen den Systemen sei im Gange. Tatsächlich erwiesen sich die meisten der zeitweilig übertragenen westlichen Konzepte (zum Beispiel die Kybernetik oder Ansätze zur Optimalplanung für die Kommandowirtschaften) als nutzlos. Sicherlich hätten sie dazu beigetragen, den Planungsprozess zu verbessern. Das stand aber für den Diktator nicht im Vordergrund. Wie zuvor Stalin ging es ihm vorrangig um den Machterhalt, und dazu musste er verhindern, dass die ›Planung‹ ihn selbst überflüssig machte.

44 Die private Kommunikation kann hier außer Acht gelassen werden. Solange ihre Inhalte nicht in die öffentliche Kommunikation gebracht werden konnten, blieben sie unpolitisch. Ein gutes Beispiel ist, dass in den Diktaturen sehr verbreitet ›Feindsender‹ gehört wurden, ohne dass diese nennenswert die politische Meinung der Bevölkerung beeinflussten. Sie dienten der ›Unterhaltung‹. Vgl. Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

Mittels der ›Versammlungsöffentlichkeit‹ wurden in der Bevölkerung die offiziellen Regeln implementiert. Der performative Charakter der Bewahrung des Regimes erlaubte es zugleich, die in Worten verdamnten korrupten Praktiken dennoch anzuwenden, solange man darüber schwieg. In den staatssozialistischen Diktaturen erwarben die Individuen so die Fähigkeit, wichtige Fakten zum Selbstschutz zu verdrängen und das Ausmaß der Diskrepanz zwischen ihrem realen Handeln und der verbalen Beschreibung dieses Handelns nicht zur Kenntnis zu nehmen (regressives Lernen).⁴⁵ Sie verdamnten in Worten die Nutzung von *blat* und korrupter Praktiken durch andere und machte dies für alle Mängel verantwortlich. Gleichzeitig bestritten sie vehement, selbst davon Gebrauch zu machen, obwohl nach Alena Ledeneva etwa 99 % der Bevölkerung *blat* und korrupte Praktiken nutzten.⁴⁶ Die große, aber nicht offen ausgesprochene Bereitschaft des Diktators ›wegzuschauen‹, wenn sich der Einzelne die vom Regime versprochenen, aber nicht bereitgestellten Konsumgüter auf eigene Faust ›organisierte‹ – eine verharmlosende Bezeichnung für Diebstahl, Unterschlagung und die Nutzung von ›Freundeskreisen‹ (*blat*) –, korrumpierte zugleich die Bevölkerung und schweißte sie mit dem Regime zusammen. Die Einzelnen fühlten sich schuldig, weil sie die offiziellen Verhaltensnormen brachen. Zugleich ließ das Regime ihnen aber keine andere Alternative, um in den Besitz der benötigten Güter zu gelangen.

Die Fähigkeit, die Diskrepanz zwischen dem realen Handeln und der verbalen Beschreibung dieses Handelns nicht zur Kenntnis zu nehmen, erlangten auch die in den Prozess des Entscheidens einbezogenen Personen. Fast alle Vorlagen aus den Ministerien und von Experten, die mir bekannt sind, verdrängen wichtige Fakten. Nur so konnten guten Gewissens systemkonforme, ›positive‹ Vorschläge unterbreitet werden, ohne die eigentlichen systembedingten Hemmnisse zur Kenntnis zu nehmen. Nicht den Mängeln der Pläne, sondern systemkonform immer dem Versagen einzelner Personen bei ihrer Implementierung wurde die Verantwortung für die Nichtumsetzung zugeschoben. Diese Diskrepanz habe ich am Beispiel des Handelns von Landwirtschaftskommissar Ivan Aleksandrovič Benediktov (1938–1950) beschrieben.⁴⁷ Die mit der wissenschaftlichen Ausarbeitung von rationalen Vorschlägen Beauftragten erstellten deshalb geradezu »bacchantische«⁴⁸ Pläne, die sich zur Publikation und zur Legitimation des Regimes eigneten. Daran, dass die Umsetzung sol-

45 Vgl. Andreas Langenohl, Afterthoughts on »Totalitarian« Communication, in: Postoutenko (Hg.), *Totalitarian Communication* (wie Anm. 41), S. 301–311; er erklärt diese Beobachtung mit 3 Typen von ›Lernblockaden‹: dem regressiven, dem autoritären und dem ideologischen Lernen.

46 Alena Ledeneva, *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchanges*, Cambridge 1998.

47 Stephan Merl, Why did the Attempt under Stalin to Increase Agricultural Productivity Prove to be Such a Fundamental Failure? On Blocking the Implementation of Progress in Agrarian Technology (1929–1941), in: *Cahiers du Monde russe* 57 (2016), S. 191–220.

48 Naum Jasny, *Soviet Industrialization: 1928–1952*, Chicago 1961.

cher Pläne völlig unrealistisch war, nahm niemand Anstoß. Bei der Arbeit mit Archivquellen müssen diese Zusammenhänge beachtet werden. Die Quellen verraten uns nicht die Wahrheit, sondern sind ein Produkt der politischen Kommunikation in der Diktatur. Der Zugang zu Archivmaterial hat bestätigt, dass publiziertes und in Archiven aufbewahrtes Material in der offiziellen Sprache abgefasst ist und weitgehend die gleichen Informationen liefert. Bestenfalls fehlt zu einigen Fragen veröffentlichtes Material. Da die offizielle Sprache Zusammenhänge verschleiert, müsste man diese Texte zunächst ›übersetzen‹, um ihre tatsächliche Aussage zu begreifen. In dem Maße, wie die Quellen nicht für sich selbst sprechen, können sie nur mittels theoriebezogener Konzepte interpretiert werden.

Über die für das Entscheiden wichtigen informellen Gespräche und die informellen Normen gibt auch das Archivmaterial wenig her. Diese Normen waren zwar nirgendwo schriftlich fixiert, dennoch praktizierte jeder sie.⁴⁹ Lernblockaden verhinderten das Erfassen komplexer Sachverhalte, so dass vielfach ein Schwarz-Weiß-Denken dominierte.

3. Kollektiventscheidungen

Die kollektiven Entscheidungsorgane funktionierten nach den Regeln der ›Versammlungsöffentlichkeit‹. Das erlaubte es dem jeweils diktatorisch Herrschenden, die Beschlüsse zu manipulieren. Zwischen 1917 und 1986 ging es bei Entscheidungen praktisch nie um Sach-, sondern fast immer nur um Machtfragen. Die Entscheidungsfällung an der Parteispitze erfolgte also in der Regel ohne Debatte. Dass keine offene Auseinandersetzung in der Sache stattfand, ist wohl das entscheidendste Spezifikum der ›Kultur des Entscheidens‹ in staatssozialistischen Diktaturen. Wenn es überhaupt so etwas wie einen Austausch von Meinungen gab, handelte es sich zumeist um vorgeschobene, taktische Argumente, die aus eigenem Machtinteresse geäußert wurden.⁵⁰ Das zeigt sich gut an Chruščev. Viele Projekte (unter anderem die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Josip Broz Tito; das Setzen auf Atomwaffen, um so die Ausgaben für die konventionelle Rüstung in den Konsum umzulenken etc.), die zunächst Berija oder Malenkov verfolgt hatten und gegen die Chruščev vehement aufgetreten war, griff er ab 1955 selbst auf, nachdem er sich im Machtkampf durchgesetzt hatte.⁵¹ Unter Stalin gab es auch über so verhängnisvolle Weichenstellungen wie die Zwangskollektivierung oder den Umgang mit der Hungersnot 1932–1933 keine Debatten. Fast alle grundlegenden Entscheidungen fielen ohne gründliche Vor-

49 Vgl. Ledeneva, *Russia's Economy of Favours* (wie Am. 46).

50 So etwa der Vorwurf gegen Malenkows Konsumkonzept, es würde die Priorität der Entwicklung der Schwerindustrie verletzen.

51 Merl, *Entstalinisierung* (wie Anm. 3).

bereitung *ad hoc* als Beschlüsse zu Teilaspekten. Ein gut belegtes Beispiel dafür ist Stalins Entscheidung von 1934 zur Aufhebung der Rationierung.⁵²

Der Zwang, die Beschlüsse einstimmig zu fassen, bedeutete, dass im Fall einer Kontroverse die Entscheidung aufgeschoben bzw. blockiert werden musste (so in Phasen des Machtkampfs der 1920er und der 1950er Jahre). Beispiele für eine Blockadehaltung sind der Versuch, Malenkovs Programm zur Förderung der Leichtindustrie zu verhindern, und 1964 die Blockade der Abstimmung über Chrusčevs Verfassungsprojekt.

Gelegentlich wurde ein Beschluss, nur weil es eine Gegenstimme gab, nicht in das Protokoll aufgenommen. So fehlt der erste Beschluss zur Militärintervention in Ungarn 1956, weil er gegen die Stimme Anastas Ivanovič Mikojaan gefasst wurde. Tage später konnte der zweite Beschluss zur Militärintervention protokolliert werden. Mikojaan stimmte zwar wieder dagegen, hielt sich aber inzwischen in Budapest auf, war also formal nicht ›anwesend‹. Dass er für den Fall einer Militärintervention mit Selbstmord drohte, beeindruckte die anderen Präsidiumsmitglieder nicht.⁵³ Chrusčev setzte auch auf externe Gewalt: er ließ im Juni 1953 Berija vom Chef der Moskauer Luftabwehr verhaften und entfernte ihn so aus der Führungsgruppe. Dass er 1964 auf Machtmittel gegen seine Absetzung verzichtete, ist ein gern wiederholtes Märchen: tatsächlich hatte er zu diesem Zeitpunkt überhaupt keine mehr in der Hand: die Armeespitze, der Geheimdienst, die lokalen Parteisekretäre und nicht zuletzt die Experten standen geschlossen gegen ihn.

Weil es in den Politbüro-Sitzungen primär um Machtfragen ging, brauchten ab Mitte der 1930er Jahre praktisch keine Sitzungen kollektiver Entscheidungsorgane mehr stattzufinden oder sie konnten (vor allem nach 1945) zur Abklärung von Routineangelegenheiten ohne Stalin tagen. Es war einfach undenkbar, einen Beschluss gegen Stalins Willen zu fassen. Chrusčev nahm Anfang der 1960er Jahre fälschlich an, eine ähnliche Machtvollkommenheit zu besitzen und fällt zunehmend einsame Entscheidungen. Die Raketenstationierung auf Kuba, die Einführung des Rotationsprinzips auf Partei- und Staatsposten und die Zweiteilung des Parteiapparats gehörten dazu.⁵⁴

Die Spielregeln der Kollektiventscheidungen nach Stalins Tod waren einfach: der jeweils intern den Kurs vorgebende Parteiführer (von März bis Mitte Juni 1953 war das Berija) galt als Initiator des Beschlusses und wurde im Fall eines anschließenden Fehlschlags alleine dafür verantwortlich gemacht. Ein ›Kollektivbeschluss‹ begründete also keineswegs eine kollektive Verantwortung. Das bekam als erster Berija zu spüren: Auf seine Initiative hin hatten die Prä-

52 Vgl. Davies, *Years of Progress* (wie Anm. 23); Rees, *Decision-Making* (wie Anm. 3); die Autoren untersuchen u. a., ob es Kontroversen um Beschlüsse im Politbüro gegeben hat, in welchem Maße die Volkskommissariate selbst die Politik initiierten, und ob formalisierte Abgrenzungen in der Zuständigkeit zwischen Partei, Staat und Regierung bestanden.

53 Merl, *Entstalinisierung* (wie Anm. 3), S. 295 f. u. 310 ff.

54 Ebd., S. 247–251, 286 u. a.

sidiumsmitglieder der DDR-Führung Anfang Juni 1953 den ›Neuen Kurs‹ und damit eine Liberalisierung der Politik diktiert. Das führte direkt zum Aufstand der Bauarbeiter am 17. Juni. Für diesen gaben die anderen Präsidiumsmitglieder Berija allein die Schuld. Das erlaubte Chruščev, seine Intrige gegen Berija zu starten und ihn nach Rücksprache mit Malenkov verhaften zu lassen.⁵⁵ Die gemeinsam beschlossene Amnestie für die Hälfte der GULag Häftlinge verurteilten die anderen nun plötzlich als Versuch Berijas, die Sowjetgesellschaft durch die Freilassung von Verbrechern zu destabilisieren. 1956 traf es dann Chruščev. Die Mehrheit der Mitglieder des Zentralkomitee-Präsidiums machte ihn wegen ›seiner‹ (tatsächlich vorher im Kollektiv abgestimmten) Geheimrede für die Aufstände in Polen und Ungarn verantwortlich. Nachdem ein erster Versuch, Chruščevs Macht durch die Änderung der institutionellen Zuständigkeit zu reduzieren, gescheitert war, beschloss das Präsidium des Zentralkomitees im April 1957 mit großer Mehrheit seine Ablösung. Allerdings vergaßen die Mitglieder zu überlegen, wie sie diese im Falle der Weigerung Chruščevs umsetzen konnten. Es gelang seinem Verbündeten Georgij Aleksandrovič Žukov die lokalen Parteisekretäre mit Militärmaschinen zur eilig einberufenen Sitzung des Zentralkomitees nach Moskau einzufliegen, um die Ablösung Chruščevs zu vereiteln. Damit war der Putsch gegen Chruščev fehlgeschlagen. Nun saßen die von ihm eingesetzten regionalen Parteichefs im Zentralkomitee über die Putschisten zu Gericht, und entfernten sie aus dem Präsidium. Chruščev nahm damit allerdings in Kauf, dass nunmehr das Zentralkomitee und nicht mehr das Zentralkomitee-Präsidium das höchste Machtgremium war. Das Zentralkomitee war noch stärker als das Präsidium ein Ort, in dem der Diktator Entscheidungen über Sachfragen öffentlichkeitswirksam inszenieren und zelebrieren konnte.

Das Politbüro bzw. der Diktator war die oberste Lenkungs- und Koordinierungsinstanz und verfügte damit über das Recht, zu jedem Zeitpunkt die Struktur der Regierungsorgane entsprechend seiner eigenen Bedürfnisse zu verändern. Stalin und die nachfolgend diktatorisch Herrschenden machten reichlich davon Gebrauch, um die Formalisierung des Verfahrens immer wieder in ihrem Interesse zu verändern. Sie schufen neue Organe und reduzierten die Macht anderer. Besonders hektisch ging das im Machtkampf der fünfziger Jahre vor sich. Malenkov und Berija ergriffen die Initiative, noch während Stalin im Sterben lag. Sie stießen mit ihren Vorschlägen bei den anderen Führungsmitgliedern auf keinen offen geäußerten Widerstand. Zur Vermeidung eines neuerlichen ›Personenkults‹ strebten sie eine strikte Trennung zwischen Partei- und Staatsämtern an. Die Regierung sollte zum obersten Entscheidungsorgan werden. Entsprechend sollten Personen mit Staatsämtern keine Parteisekretäre sein dürfen. Chruščev überließen sie ohne Staatsamt die Partei. In der Folgezeit gelang es diesem, zunächst von den anderen unbemerkt, diese grundlegende Neukonstruktion zu unterlaufen und die Partei wieder über den Staat zu stellen. Bereits nach der Verhaftung Berijas erfolgte ein vorentscheidender Schachzug:

Chruščev bestimmte, dass das Zentralkomitee-Juliplenium über Berija zu Gericht sitzen sollte, ohne zuvor das Einverständnis der Mitglieder des Präsidiums des Ministerrats einzuholen. Auch seine Neuland-Kampagne ließ er im Februar 1954 im Zentralkomitee-Plenum beschließen und nicht in dem eigentlich für Wirtschaftsfragen zuständigen Präsidium des Ministerrats. Das war eine kalte Entmachtung von Malenkov, dem Vorsitzenden des Ministerrats.

Von nun an machte Chruščev die Zentralkomitee-Plena zu dem Kollektivorgan, das die entscheidenden Beschlüsse fasste. Als seine Stellung nach Aufständen in Polen und Ungarn angeschlagen war, setzten seine Gegner zunächst im Präsidium des Ministerrats, dem Chruščev nicht angehörte, eine Zentralisierung der Wirtschaftsleitung durch. Dieser konterte im April 1957 mit seiner ›Volkswirtschaftsräte-Dezentralisierung‹, um nunmehr die Macht über die Wirtschaft an die regionalen und Republik-Parteikomitees zu verlagern. Zugleich verfügte er die Auflösung fast aller zentralen Ministerien, die bisherige Machtbasis des Präsidiums des Ministerrats. Das Chaos, das Chruščev damit in der Behördenstruktur anrichtete, macht es heute dem Historiker schwer, zusammengehörende Entscheidungsprozesse in seiner Amtszeit nachzuverfolgen. Unbeabsichtigt erhielten damit die Unionsrepubliken erstmals Entscheidungszugriff auf ihre lokale Wirtschaft.⁵⁶ Die empörte Mehrheit der Führungsgruppe beschloss daraufhin im Zentralkomitee-Präsidium, Chruščev abzusetzen (siehe oben). Nachdem dies gescheitert war, betrieb Chruščev konsequent die Entmachtung der Staatsorgane durch eine weitere Verlagerung der operativen Wirtschaftslenkung an die Partei. Die 1962 vom Zentralkomitee-Plenum beschlossene Zweiteilung der Parteiapparate in einen für die Leitung der Landwirtschaft und einen für die Industrie zuständigen ›krönte‹ seine Politik. Das Rotationsprinzip, auf seine Vorlage vom Zentralkomitee-Plenum ebenfalls ohne Diskussion über die Konsequenzen beschlossen, sollte die Dauer der Amtsausübung in Partei und Staat begrenzen. Als funktionales Äquivalent wollte Chruščev auf diese Weise den Terror Stalins ersetzen, ohne zugleich eine Vergreisung der Parteispitze in Kauf zu nehmen. Jeder Funktionär, der nicht in die nächsthöhere Leitungsebene aufstieg, sollte nach drei Wahlperioden aus dem Amt scheiden müssen. Als den Parteibossen Mitte 1964 allmählich dämmerte, dass sie damit das vorzeitige Ende ihrer eigenen Karriere beschlossen hatten, verabredeten sie, vor den entscheidenden Wahlen auf dem nächsten Parteitag Chruščev zu stürzen. Brežnevs ›Sorge um die Kader‹ bedeutete nicht anderes, als dass nun alle Funktionäre – solange sie dem Parteichef genehm waren – an ihren Sesseln klebten und die Vergreisung der ›kollektiven Leitung‹ schnell voranschritt. Auch Brežnev bediente sich wieder der Veränderung formalisierter Verfahren, um durch die Schwächung der staatlichen Plankommission seinem ›Feind‹, den Ministerpräsidenten Aleksej Nikolaevič Kosygin, Macht zu entziehen.⁵⁷

56 Ebd.

57 Vgl. Schattenberg, Breschnew (wie Anm. 22), S. 347–412.

Über das ›kollektive Entscheiden‹ der Parteiführer sind wir quellenmäßig beispielhaft unterrichtet. So erfolgten die Militärinterventionen in Ungarn 1956 und 1968 in der ČSSR definitiv ohne ein kollektives Abwägen der Folgen. 1956 redeten die anderen Präsidiumsmitglieder Chruščev nach dem Mund. Nachdem sie am Abend noch von einer Militärintervention Abstand genommen hatten, vollzogen sie am nächsten Tag Chruščevs radikale Kehrtwendung mit und stimmten geschlossen für die militärische Beendigung des Aufstands. Anschließend konsultierte Chruščev die anderen Block-Parteichefs. Wir wissen heute, dass nur Władysław Gomułka sich gegen die Militärintervention aussprach. Allerdings war er bereit, die Spielregeln zu beachten, und schwieg darüber. Tito und Mao Zedong stimmten zu. 1968 gab letztlich Aleksandr Dubčeks Unfähigkeit, die strikte Kontrolle über die öffentliche politische Kommunikation wiederherzustellen, den Ausschlag. Bis zur letzten Minute versuchte Brežnev ihn umzustimmen, ohne verstehen zu können, dass Dubček nicht mehr die Machtvollkommenheit hatte, diese Forderung zu erfüllen.⁵⁸

Spannungen zwischen den Kontrollorganen und den operativen Wirtschaftskommissariaten gehörten zur Konstruktion des Systems. Vor allem gab es Konflikte um Ressourcen. Sie erlaubten Stalin, öffentlichkeitswirksam einzugreifen und sich als ›Schiedsrichter‹ über die Behördenvorlagen zu profilieren. Stalin setzte zudem auf persönliche Antipathien zwischen den Politbüro-Mitgliedern, um Koalitionen gegen sich zu verhindern. Eine Abgrenzung in der ökonomischen Entscheidungsfällung zwischen dem Politbüro und der Regierung war praktisch nicht möglich. Die aus den Archivdokumenten ersichtliche Konfusion spiegelt die Realität: es gab keine klare Grenzlinie. Offenbar, weil der Diktator eine solche nicht wünschte. Das Politbüro konnte in alle Entscheidungen eingreifen; bedingt galt das auch für die Zentralkomitee-Abteilungen.⁵⁹

Die ›kollektive Führung‹ diente vor allem als Fassade nach außen. Stalin, genauso wie später Chruščev oder Brežnev, setzte auf allen entscheidenden Leitungsposten enge Vertraute ein.⁶⁰ Der Zusammenhalt wurde also nicht institutionell, sondern auf persönlicher Ebene gesichert. Die persönlichen Verflechtungen und Überschneidungen zwischen den Spitzenorganen von Partei und Regierung waren traditionell stark: So leitete der Regierungschef, ab 1930 war das Vjačeslav Michajlovič Molotov, die Politbüro-Sitzungen. Er garantierte als Person für die enge Koordination. Die meisten Beschlüsse wurden als gemeinschaftliche Dekrete von Partei und Regierung bezeichnet, obwohl die Regierung an vielen überhaupt nicht an der Vorbereitung beteiligt war. Die dominanten Institutionen arbeiteten bei der Entscheidungsfällung in relativer Harmonie mit überlappenden Zuständigkeitsbereichen zusammen. Wie wenig es im Politbüro (bzw. im Zentralkomitee) bei den meisten Punkten um geheime

58 Merl, Entstalinisierung (wie Anm. 3); ders., Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

59 Rees, Decision-Making (wie Anm. 3).

60 Zu Brežnev vgl. Schattenberg, Breschnew (wie Anm. 22).

Besprechungen ging, wird aus der Teilnahme von Nicht-Mitgliedern deutlich. Chruščev setzte diese Tradition fort und lud viele Gäste mit Stimmrecht zu den Zentralkomitee-Sitzungen.⁶¹

4. Langzeitperspektive

Nur in der Langzeitperspektive wird die spannendste Besonderheit der sowjetischen ›Kultur des Entscheidens‹ sichtbar. Offenbar gelang es über mehr als fünfzig Jahre – von Anfang der 1930er bis Mitte der 1980er Jahre – immer wieder Entscheidungen zu treffen, ohne irgendetwas an den zugrunde liegenden Problemen zu ändern. Die Konstruktionsmängel von Stalins Kommandowirtschaft wurden nie beseitigt. Die Langzeitperspektive offenbart einen ›Aktionismus‹, bei dem periodisch immer wieder die gleichen, letztlich unwirksamen Entscheidungen getroffen wurden. Er war unverzichtbar, um den Legimitätsglauben der Bevölkerung in das System aufrechtzuerhalten. Das Regime musste so tun, als ob es ständig entschieden eingreift, um die nach außen sichtbaren Missstände und Mängel zu beseitigen und Fehlverhalten von Amtspersonen zu bestrafen. In den Medien wurde kampagnenmäßig für kurze Zeit über den Erfolg der jeweiligen Maßnahme berichtet. Unzählige auch im Westen angefertigte Dissertationen suggerierten den Erfolg dieses ›Kampfes‹. Auch viel von dem, was Susanne Schattenberg unter Brežnevs Herrschaft als ›neu‹ wahrnimmt, war bereits unter Stalin bewährte Praxis.⁶² Erst aus der Langzeitperspektive wird ersichtlich, dass sich definitiv nichts änderte. Die Wirtschaftssubjekte fuhren fort, sich an den informellen Praktiken zu orientieren, die Erfolg versprachen. Sie kümmerten sich wenig um die offiziellen Normen, die sie nur ritualisiert performativ in Worten bekräftigen mussten. Die Ursache für das Unterbleiben von realen Veränderungen ist darin zu sehen, dass schon unter Stalin die realen Funktionsmechanismen, die zum Ausgleich der Mängel benötigt wurden, mit einem Tabu belegt waren. Es handelte sich um Handlungsweisen, die im krassen Widerspruch zu den offiziellen Normen standen. Nur die Anwendung korrupter Praktiken erlaubte es, die Konstruktionsmängel des Systems auszugleichen und mit Kommandos wirtschaftliche Erfolge vorzuweisen. Die Mängel waren besonders eklatant im Bereich der Agrar- und Konsumpolitik. So hob Stalin 1934 mit dem Ende der Rationierung das zuvor auch für den Konsum bestehende Verteilungssystem auf und ersetzte es durch freie Kaufentscheidungen der Individuen, obwohl die Wirtschaft auch bei der Konsumgüterproduktion weiter zentral reguliert wurde. Die Spekulation mit knappen Waren stellte deshalb

61 Rees, *Decision-Making* (wie Anm. 3); Merl, *Entstalinisierung* (wie Anm. 3).

62 Schattenberg, *Breschnew* (wie Anm. 22); tatsächlich belegt allein die Tatsache, dass Brežnev unter Stalin und Chruščev aufsteigen konnte, dass er sich konform zu den geltenden Regeln verhielt. Taubman arbeitet diesen Sachzwang in seiner *Gorbačev-Biographie* überzeugend heraus. Vgl. Taubman, *Gorbatschow* (wie Anm. 35).

bereits Mitte der 1930er Jahre ein erhebliches Problem dar, das sich auch durch die Verhaftung zehntausender Funktionäre und die Exilierung von Spekulanten nicht lösen ließ.⁶³ Mit der nach Stalins Tod einsetzenden Konsumorientierung zur Konsolidierung der Herrschaftslegitimation verschärfte sich das Problem noch. Das Regime musste beim Konsum die massenhafte Anwendung korrupter Praktiken dulden, weil es nicht gelang, die kaufkräftige Nachfrage in Übereinstimmung mit dem Warenangebot zu bringen.

5. Einfluss der jeweiligen Diktatoren, Mobilisierungs- versus Erinnerungsdiktatur

Zwischen 1917 und 1929 gehörten dem Politbüro als obersten Entscheidungskollektiv Personen an, die ihre Autorität aus der Beteiligung an der Revolution herleiten konnten. Zwischen ihnen herrschte von Beginn an eine große Rivalität. Stalin kontrollierte zwar den Parteiapparat, im Politbüro musste er aber aus der Defensive heraus handeln, weil er aus seiner Rolle bei der Revolution keine Autorität beziehen konnte. Er nutzte deshalb das von Lenin 1921 durchgesetzte Fraktionsverbot geschickt, um Konkurrenten auszubooten. Da diese, solange sie am Leben waren, seine diktatorische Stellung aus ihrer Autorität heraus gefährden konnten, inszenierte er zwischen 1936 und 1938 Schauprozesse zu ihrer physischen Vernichtung.

Stalins Führungsposition im Politbüro war letztmals im Frühsommer 1928 gefährdet, nachdem die von ihm befohlenen Zwangsmaßnahmen bei der Getreidebeschaffung nicht den erwünschten Erfolg brachten. Anfang der 1930er Jahre führten seine wirtschaftspolitischen Entscheidungen mehrfach zu machtbefrohenden Problemen (unter anderem der Stagnation der Industrieproduktion und der Hungersnot von 1932/1933). Stalin verstand es, die Verantwortung für alle von ihm getroffenen Fehlentscheidungen öffentlich auf andere Personen zu schieben, so dass ihm seine gravierenden Fehler nie von der Bevölkerung persönlich angelastet wurden. In allen Fällen erkannte er die Machtbedrohung als erster und korrigierte seine Politik selbst. So realisierte er sofort, dass der ›Weiberaufbruch‹ der Bäuerinnen gegen die Expropriation der Kühe während der anlaufenden Zwangskollektivierung seine Macht bedrohte. Mit seinem Artikel in der Zeitung *Pravda* vom 2. März (›Vor Erfolgen vom Schwindel befallen‹) schob er die Schuld an ›Übergriffen‹ auf die lokalen Funktionäre. In der Sache machte er aber – ohne dies öffentlich einzuräumen – eine scharfe Kehrtwendung und gestand in der erst zu diesem Zeitpunkt publizierten Satzung den Bauernfamilien im Kolchos eine private Kuh und etwas Hofland zu. Zwischen 1931 und 1934 ging Stalin bei seiner radikalen Kurskorrektur in der Agrar- und Wirtschaftspolitik weiter nach diesem Muster vor. Auch im Politbüro räumte

63 Davies, *The Years of Progress* (wie Anm. 23), S. 51–53, 227–232, 267–269 u. 301.

er keine eigenen Fehler ein. Seine neuen Anweisungen wurden hier nicht diskutiert. Selbst seine Verantwortung für den großen Terror zwischen 1936–1938 schob er öffentlich allein dem Geheimdienstchef Nikolaj Ivanovič Ežov zu.⁶⁴

Indem Stalin der Öffentlichkeit erfolgreich den Eindruck vermittelte ›über den Dingen‹ zu stehen, übte er die für die Bewahrung des Legitimitätsglaubens entscheidende Rolle als paternalistischer Landesvater überzeugend aus. Das ›Väterchen‹ beschützte die Heimat (*rodina*) und übernahm dabei zugleich die Rolle des Vaters in der sowjetischen Familie.⁶⁵ Zusätzlich war für Stalins Ansehen in der Bevölkerung entscheidend, dass er in der Regel bei der Nutzung korrupter Praktiken wegschaute. So tolerierte er stillschweigend, dass ›blat höher war als Stalin‹.

1948 begann im Rahmen der Sowjetisierungspolitik die Übertragung des sowjetischen Systems auf die nach dem Zweiten Weltkrieg unter sowjetischen Einfluss gekommenen Länder des östlichen Europas. Das war vor allem im Bereich der Ökonomie kompliziert. Das Funktionieren der ›Kommandowirtschaft‹ war nirgendwo schriftlich fixiert. In den Lehrbüchern fanden sich nur dogmatisierte Beschreibungen auf Basis der offiziellen Normen. Der hier dargestellte Idealzustand hatte mit der Realität nichts zu tun. Da die realen Funktionsprinzipien gegen die offiziellen Normen verstießen, war das Reden über sie mit einem Tabu belegt. So konnten die Betriebsdirektoren die Pläne nur erfüllen, wenn sie korrupte Praktiken anwendeten. Die *Kolchosniki* konnten nur überleben, wenn sie Getreide von den Feldern stahlen. Das Regime konnte natürlich nicht öffentlich einräumen, dass die immer wieder beschworenen offiziellen Normen untauglich zum Erreichen der verlangten Ziele waren.⁶⁶ Tatsächlich praktizierte die Bevölkerung die informellen, zu den offiziellen in Widerspruch stehenden Normen, ohne darüber öffentlich zu sprechen. Die Konstruktionsmechanismen des ›Kolchosystems‹ waren mit der Nichtbezahlung der *Kolchosniki* für ihren Arbeitseinsatz sogar so absurd, dass sie nicht in andere Länder übertragbar waren.⁶⁷

Die Übertragung des politischen und ökonomischen Systems vollzog sich bis 1953 unter der direkten Lenkung Stalins. So erteilte er häufig Anweisungen an die Führer der Bruderparteien, ohne die Mitglieder des Politbüros darüber zu informieren. Das von den Ungarn aufgezeichnete Protokoll ihrer Unterredung mit der neuen Moskauer Führungsgruppe Mitte Juni 1953 in Moskau enthüllt die Mechanismen in diesem Prozess. Jetzt distanziierten sich Berija und Malenkov von den Inhalten der zuvor von Stalin diktierten Politik, darunter den

64 Chlewnjuk, Stalin (wie Anm. 15); Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

65 Zur Bedeutung für die Umkehrung des ›Politischen‹ vgl. Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14); aushandelbar mit Stalin in der Kommunikation über Briefe waren gerade privaten Belange, während sich Stalin zu allen im herkömmlichen Sinne ›politischen‹ Dingen vorbehielt, selbst zu entscheiden.

66 Vgl. Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

67 Vgl. ders., Sowjetisierung (wie Anm. 1).

Massenrepressionen, der Zwangskollektivierung und dem forcierten Aufbau einer autarken Schwerindustrie.⁶⁸

Die Einmischung Moskaus endete nicht mit Stalins Tod. Insbesondere nahmen die sowjetischen Parteichefs weiter Einfluss auf die Auswahl der Parteiführer in den staatssozialistischen ›Bruderstaaten‹. Die von ihm nicht autorisierte Wahl von Gomulka durch die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei versuchte Chruščev mit allen Mitteln zu verhindern. Er setzte dafür sogar die sowjetischen Truppen in Richtung Warschau in Marsch. Dass Ulbricht bleiben und Mátásy Rákosi nach der Verhaftung Berijas die unumschränkte Macht zurückgewinnen konnte, waren Entscheidungen Chruščevs. Er hielt 1956 so lange an Rákosi fest, bis die Auflösung der Partei der Ungarischen Werktätigen nicht mehr aufzuhalten war.⁶⁹

Unmittelbar nach Stalins Tod veränderte sich vor allem die öffentliche Inszenierung des Entscheidens. Chruščev war eine völlig andere Führungspersönlichkeit. Statt wie Stalin abgehoben als Autoritätsperson im Hintergrund zu stehen, suchte er den Kontakt mit der Bevölkerung und inszenierte nunmehr Entscheidungsbedarf, indem er im unmittelbaren Vorfeld der Entscheidung Fachkongresse der Experten einberief. Fast alle Vorträge wurden in den sowjetischen Zeitungen abgedruckt. Das suggerierte rationales Entscheiden. Die Inszenierung war aber ein Selbstzweck. Die wenigen Wochen bis zur Entscheidung waren ohnehin zu kurz, um Anregungen aufzunehmen. Das war auch gar nicht bezweckt. Chruščev ignorierte grundsätzlich die Ratschläge der Experten und änderte seine eigene, auf ›gesundem Verstand‹ beruhende vorgefasste Meinung in der Regel nicht. Nicht zuletzt deshalb endeten fast alle seine Reformen als grandiose Fehlschläge.⁷⁰ Hinter der öffentlichen Inszenierung stand keine grundlegende Veränderung des Entscheidens an der Spitze. Chruščevs Politikansatz der Expertenanhörungen wirkte aber modern und erinnerte an Expertenanhörungen in parlamentarischen Verfahren. Er konnte sich darauf verlassen, dass die Experten widersprüchliche Empfehlungen abgaben. Sie fühlten sich durch Chruščevs Beachtung anfangs durchaus geschmeichelt. Nachdem sie die Spielregeln durchschaut hatten, reagierten sie zunehmend verärgert. Seit Ende der 1950er Jahre wurden aus ihren Kreisen die Forderung nach Chruščevs Ablösung immer lauter.

68 Merl, Entstalinisierung (wie Anm. 3); Stephan Merl, Berija und Chruščev: Entstalinisierung oder Systemerhalt? Zum Grunddilemma sowjetischer Politik nach Stalins Tod, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 52 (2001), S. 484–506; durch ihr Ressort verfügten nur zwei Anwesende über eigene Informationen aus Ungarn: Berija als Chef des Geheimdienstes (Berichte des ungarischen Geheimdienstes) und Molotov als Außenminister. Alle entscheidenden Direktiven hatte Stalin persönlich Rákosi telefonisch erteilt.

69 Merl, Entstalinisierung (wie Anm. 3); zur Einflussnahme unter Brežnev vgl. Schattenberg, Breschnew (wie Anm. 22).

70 Merl, Entstalinisierung (wie Anm. 3); etwa die Abschaffung der Maschinen-Traktoren-Stationen und die Bildungsreform.

Indem Chruščev – anders als Stalin – seine Person öffentlich mit allen noch so absurden Versprechungen verband, verletzte er die Spielregeln für die Rolle des Diktators und büßte damit auch vor der Bevölkerung seine Autorität ein. Er steckte nicht nur das Ziel, den Kommunismus aufzubauen, sondern ließ öffentlich vorrechnen, was die ›wissenschaftlichen Normen‹ der Bedürfnisbefriedigung waren (sie orientierten sich am Lebensstandard der USA im Jahr 1958, allerdings ohne privates Automobil), und wie viel davon in welchem Jahr zu erreichen sein würde. Bis 1980 sollte der Kommunismus vollständig hergestellt sein. 1958 versprach Chruščev der Bevölkerung, bis 1961 die Menge an Milch, Fleisch und Butter konsumieren zu können, die der amerikanische Durchschnittsarbeiter 1958 verzehrte. Als dieses Ziel vollständig verfehlt war, ließ er 1962 in Novočerkassk auf streikende Arbeiter schießen. Seine Äußerungen stießen in der Bevölkerung zunehmend auf Kritik und Spott. In anonymen Aufschriften auf Wahlzetteln findet sich ab 1962 als Wählerauftrag in Kurzform: »Hängt Chruščev«⁷¹.

Im Präsidium des Zentralkomitees stützte sich Chruščev auf die Fähigkeiten, die er unter Stalin erlernt hatte: Bluffen und andere zu überraschen, indem er sie vor vollendete Tatsachen stellte. So erfolgreich das im Inneren war, erwies sich die Übertragung dieses Politikstils auf die Außenpolitik (etwa in der Kubakrise gegenüber Kennedy) als problematisch. Anders als Lenin und Stalin zuvor, war Chruščevs Abgehobenheit von der Realität Anfang der 1960er Jahre so ausgeprägt, dass er nicht einmal bemerkte, wie seine anfänglichen Verbündeten von ihm abrückten. Zuletzt stützte er sich nur noch auf die lokalen Parteisekretäre. Als diese 1964 bemerkten, dass das von ihnen im Zentralkomitee 1962 ohne Diskussion beschlossene ›Rotationsprinzip‹ auf allen Partei- und Staatsposten ihnen den Job kosten würde, entschlossen sie sich, Chruščev zu stürzen.

Mit dem Wechsel zu Brežnev war vor allem eine weitere Modifikation der öffentlichen Inszenierung verbunden: nach außen trat der neue Diktator als Moderator auf und inszenierte formal die ›kollektive Entscheidungsfindung‹. Auch in Schattens Bergs Brežnev-Biographie finden sich keine klaren Hinweise darauf, dass sich das Entscheiden an der Spitze wirklich änderte. Sein Umfeld respektierte weiter die Rahmenbedingungen diktatorischer Herrschaft und stellte Brežnevs Führungsrolle nie in Frage.⁷² Nur aus dieser Rolle als diktatorischer Herrscher konnte Gorbačev überhaupt *perestrojka* und *glasnost* einleiten.⁷³

Die wichtigste Änderung durch Brežnev war der Übergang von einer Mobilisierungs- zu einer Erinnerungsdiktatur. Bis zur Herrschaft von Chruščev basierte die sowjetische Diktatur auf einem ›Mobilisierungsregime‹: Sie stand unter dem Zwang, zur Bewahrung des Legitimitätsglaubens Entscheidungen

71 Ebd.

72 Schattenberg, Breschnew (wie Anm. 22), S. 295–412; vgl. auch Taubman, Gorbatschow (wie Anm. 35).

73 Yurchak, Everything Was Forever Until it Was no More (wie Anm. 43); Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

zu fällen und die Bevölkerung zu mobilisieren (Aktionismus). Zugleich mussten die Entscheidungen hinreichend einschneidend sein, um die Bevölkerung mitzureißen. Bereits Stalins Mobilisierungsmaßnahmen bargen die Gefahr des Fehlschlags und konnten die Herrschaft selbst gefährden. Chruščev sah sich offenbar unter dem Zwang, immer neue grandiose Projekte zu beginnen, um die Bevölkerung mitzureißen. Abgesehen von der Mobilisierung der Jugend für das Neuland-Programm gefährdeten letztlich alle anderen Projekte akut die Herrschaftsausübung: Den Kommunismus verband er mit der Liquidierung der privaten Viehhaltung und banalen Konkretisierungen: eine Welt ohne privates Automobil und mit Waschmaschinen, die sich die gesamte Hausgemeinschaft des Mietshauses teilen sollte. Das Kubaabenteuer endete mit der Entfaltung eines neuen Rüstungswettlaufs und einer öffentlichen Blamage der Sowjetunion.

Anfang der 1960er Jahre sehnten sich alle nach Ruhe. Die Sowjetunion müsse endlich die Chance zur Umsetzung von Reformen auf solider Basis erhalten, und der Aktionismus, der alles erschütterte, müsse beendet werden. Die Wahl von Brežnev 1964 war insofern Programm: Er war ein Mann des Apparats. Chruščevs Welterlöser-Allüren waren ihm fremd. Ein diktatorisch Herrschender, der berechenbarer sein konnte als Lenin, Stalin und Chruščev zuvor. Niemand wollte ihn vom Thron vertreiben, solange er die erhoffte Ruhe in das Regime brachte, die Privilegien der Elite respektierte und weiterhin bereit war wegzuschauen, wenn seine Untertanen die offiziellen Normen in ihrem Handeln verletzten. Die wenigen Großprojekte Brežnevs verschleuderten zwar Geld, doch damit passten sie gut in die Kommandowirtschaft, die keine harten Budgetrestriktionen kannte: so etwa der Bau der Baikal-Amur-Magistrale⁷⁴ sowie die Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft durch Intensivierung und Bewässerung.

Brežnevs geniale Tat bestand darin, den 9. Mai, den Tag des Sieges über das faschistische Deutschland, zum zwanzigsten Jahrestag 1965 in einen Feiertag umzuwandeln. Die Sowjetunion konnte so ihre Legitimation aus vergangenen Erfolgen beziehen. Diese konnte ihr niemand wieder streitig machen. Brežnevs Umwandlung der Mobilisierungs- in einer Erinnerungsdiktatur trägt nunmehr seit 54 Jahren. Sicherlich verleiht dieser Sieg keine Zukunftsvision. Aber zur Legitimation auch von Putins Regime, das durch ihn an die internationale Beachtung von 1945 anknüpfen kann, reicht der Sieg im Zweiten Weltkrieg noch immer. Indem die Kinder die Verehrung für ihre Vorfahren praktisch mit der Muttermilch aufnehmen, werden sie unmerklich aber dafür umso fester in das heutige Regime integriert.⁷⁵

Das hatte Auswirkungen auf die Kultur des Entscheidens. Der zuvor bestehende Zwang zum Aktionismus entfiel. Entscheidungen wurden damit in ein ruhigeres Fahrwasser gelenkt. An der diktatorischen Herrschaftsausübung an der Spitze änderte sich nur wenig. Brežnev war weniger bemüht als seine Vor-

74 Johannes Grützmaker, Die Baikal-Amur-Magistrale. Vom stalinistischen Lager zum Mobilisierungsprojekt unter Brežnev, München 2012.

75 Merl, Politische Kommunikation (wie Anm. 14).

gänger, alle Entscheidungen an sich zu reißen. Doch weder Stalin noch Chruščev hatten alles entschieden. Sie wollten sich aber vor allem in Bereichen profilieren, die sie für die Inszenierung des Legitimitätsglaubens für wichtig hielten. Mit Brežnev wurde zunächst das Entscheiden etwas seriöser. Zugleich wirkten aber die Selektionsmechanismen im Apparat fort. Nach der Niederschlagung des Prager Frühlings stufte Brežnev auch die Weiterführung der Wirtschaftsreform als Gefahr ein und beendete diese. Die Partei wollte ihr Kommando über die Wirtschaft durch Marktexperimente nicht gefährden. Ab den 1970er Jahren bewegte sich kaum noch etwas voran. Das Regime bewahrte seine Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit aber zum Teil dadurch, dass bei Dogmatisierung der offiziellen Normen sich die für die Handlungen der Bevölkerung entscheidenden informellen Praktiken wandeln konnten. Da ihre Existenz offiziell mit einem Tabu belegt war, bestand keine Notwendigkeit, sie neu auszuhandeln.⁷⁶

Auch nach Chruščev blieben die Regeln für den Sturz der diktatorischen Herrscher unverändert. Wer mit einer Entscheidung nicht einverstanden war, konnte auf Vertagung spekulieren, oder musste zugleich den diktatorisch herrschenden Parteichef stürzen. In der DDR vollzog sich auf diese Weise, jeweils nach zuvor eingeholtem Einverständnis Moskaus, der Sturz zunächst von Ulbricht und dann von Erich Honecker. Wie auch beim Fall Chruščevs unterstreicht dies, dass ein Politikwechsel nicht über inhaltliche Diskussion im Führungsgremium erfolgte, sondern nur über den Sturz des Parteichefs möglich war.⁷⁷

6. Unterschiedliche Ebenen des Entscheidens

Die Vorlagen, die für das jeweilige Entscheidungsgremium erstellt wurden, umfassten in der Regel auch schon den Text des zu fassenden Beschlusses. Bei Wirtschaftsbeschlüssen lässt sich der Abstimmungsprozess zwischen den Behörden, insbesondere mit der staatlichen Plankommission, der Regierung sowie gegebenenfalls den Abteilungen des Zentralkomitees und die dabei auftretenden Unstimmigkeiten nachverfolgen. In der Regel wurden die betroffenen Organe aufgefordert, Stellungnahmen zu Vorlagen abzugeben. Die Routineabklärung erfolgte im Ministerrat. Die fertigen Vorlagen gingen an das Politbüro. Die Umstände der Entscheidung selbst lagen dann aber in einem nicht mehr einsehbaren Bereich: Festgehalten wurde im Protokoll in der Regel nur die

76 Ebd.

77 Meines Erachtens beantwortet Schattenberg die Frage, warum der offenbar amtsunfähige Brežnev nicht gestürzt wurde, unbefriedigend, weil sie die Interessenlage der Bevölkerung ausblendet. Dieser blieb Brežnevs gesundheitlicher Verfall nicht verborgen, doch bewahrte sie den Legitimitätsglauben an das Regime, den Chruščev mit seinen törichteren Reden aufs Spiel gesetzt hatte. Brežnev im Amt zu halten, beruhte somit offenbar auf den gemeinsamen Interessen der Bevölkerung und der alterskranken Spitzenfunktionäre: Alle fürchteten, durch einen Machtwechsel etwas zu verlieren. Vgl. Schattenberg, Breschnev (wie Anm. 22), S. 573–610.

Entscheidung, nie die Entscheidungsgründe. Das begrenzte Gesichtsfeld und Vorstellungsvermögen der Entscheidungsträger legt aber nahe, dass zumeist ohnehin keine kontroversen Ansichten vorhanden waren.

Die Präambel zum jeweiligen Beschluss benannte die Mängel, die etwa bei Überprüfungen festgestellt wurden und die offiziell den Anlass gaben, die Entscheidung zu treffen. Diese Routinebeschlüsse erfolgten zum Teil auf Anweisung des Politbüros. Ein zentraler Beschluss, in dem die Mängel der Arbeit einer Parteiorganisation gegeißelt wurden, diente als Vorbild für die in den Regionen zu fassenden lokalen Beschlüsse. Damit sollte die Aufmerksamkeit der Parteiorganisationen auf die jeweils bevorstehende Kampagne gelenkt werden. Es ging um Kritik an der Arbeit der Parteiorgane und um persönliche Schuldzuweisungen. Die Schuld wurde nicht im System verortet oder objektive Gründe für die Mängel eingeräumt. Die Beschlüsse dienten vor allem dazu, der Bevölkerung Schuldige für die offensichtliche Mängel zu präsentieren. Häufig wurden aber auch bei gravierenden Verstößen gegen die offiziellen Normen nur strenge Verweise mit Eintragung in die Personalakte verhängt. Das unterstreicht – auch schon unter Stalin – den eher formalen Charakter dieser Beschlüsse.

Interessant ist noch, auf die unterschiedliche Prägung des Entscheidens bei Bürokraten und bei Direktoren von Industriebetrieben hinzuweisen. Für die »Bürokraten« war es am vorteilhaftesten, keine Entscheidung zu treffen. So konnte ihnen zumindest nicht vorgeworfen werden, falsch entschieden zu haben. Durchweg beeinflussten deshalb verdeckte Bestechungszahlungen an Bürokraten und Richter ihre Entscheidungsfreude positiv. Die Bestechung veränderte ihr Risikokalkül. Deutlich anders verhielten sich die Betriebsdirektoren. Unter Stalin hatten sie gelernt, dass sie vor allem nach oben Planerfüllung melden mussten, um zu überleben. Auch die Meldung überhöhter Planerfüllungen (*pripiski*) beeinflusste ihre Chance auf das Überleben auf dem Posten positiv. Erfolgreiche Betriebsdirektoren mussten, ähnlich wie in der Marktwirtschaft, risikofreudig sein. Nur dass nicht der Erfolg auf dem Markt, sondern die vorgebliche Planerfüllung ihnen Prämien brachte. Dazu durften sie sich nicht scheuen, die offiziellen Normen zu brechen. Die Vorbereitung der Wirtschaftspläne lief seit Mitte der sechziger Jahre vergleichsweise formalisiert ab. Dabei konnten die Betriebsdirektoren seit der Wirtschaftsreform der 1960er Jahre vergleichsweise großen Einfluss auf ihre Planaufgaben nehmen und die Preise für »neue Waren« mit ihrer Kostenkalkulation beeinflussen. Die Zuteilung von Ressourcen blieb aber hart umkämpft. Die Ministerien hatten gegenüber den ihnen unterstellten Betrieben Weisungs- und Kontrollrechte. Die erfolgreichen Betriebsdirektoren unterhielten enge und zumeist persönliche Beziehungen in die Ministerien.

7. Resümee

Abschließend sollen die angesprochenen Besonderheiten der Entscheidungskulturen noch einmal thesenhaft zusammengefasst werden. Generell galt:

- (1) die Dominanz der persönlichen über die institutionellen Beziehungen, ein spezifisches Element aus der politischen Kultur Russlands vor 1914;
- (2) die Dominanz des Machterhalts gegenüber der Auseinandersetzung über inhaltliche Probleme und ihrer Lösung. Ein Element, das auf der spezifischen Diskussionskultur der Bolschewiki in den 1920er Jahren gründete und in Stalins persönlicher Diktatur fortgeführt wurde.
- (3) Die kollektiven Entscheidungsgremien dienten vor allem zur Inszenierung und Vortäuschung kollektiven Handelns. Sie funktionierten nach dem Modell der ›Versammlungsöffentlichkeit‹ und erzwangen die einhellige Zustimmung der Anwesenden. Das suggerierte Partizipation, obwohl letztlich immer die vom Diktator vorgeschlagene Lösung beschlossen wurde. Alternativ war nur das Aufschieben einer Entscheidung möglich. Kollektiventscheidungen begründeten keine kollektive Verantwortung für die Entscheidung.
- (4) Die Inszenierung seiner Kommandos durch den Diktator als ›wissenschaftlich begründet‹ und sein Festhalten am Begriff ›Planwirtschaft‹ dienten vor allem dazu, den Legimitätsglauben der Bevölkerung zu bewahren.
- (5) Entscheidungen hatten vor allem zu regeln, wer öffentlich als Sündenbock für die Mängel des Regimes verantwortlich gemacht wurde. Es ging nicht darum, objektive Gründe oder Konstruktionsmängel des Systems zu finden.
- (6) Die tatsächlichen Funktionsmechanismen der Kommandowirtschaft mussten tabuisiert bzw. geheim gehalten werden, da die informellen Praktiken in einem eklatanten Widerspruch zu den offiziellen Normen standen. Indem die Legitimität des Regimes performativ bewahrt wurde, konnte das Handeln von Bevölkerung und Funktionären in Widerspruch zu ihren Worten stehen.
- (7) Die Gefahr von Sanktionen durch den Diktator und die bestehenden Tabus prägten die Kultur des Entscheidens. Sie sind als Kosten anzusehen, weil sie zuverlässig verhinderten, gravierende Konstruktionsmängel des Systems anzusprechen und zu beseitigen.

Die Suche nach den Besonderheiten des Systems von Entscheiden und Entscheidungen in den staatssozialistischen Diktaturen zeigt zugleich einzelne überraschende Ähnlichkeiten mit westlichen Demokratien: Offenbar benötigten in beiden politischen Systemen die Politiker den Rat von Experten vor allem zur äußeren Inszenierung. Auch in demokratischen Systemen folgen die Politiker nur selten ihren Empfehlungen und ziehen vor zu tun, was ihnen selbst opportun erscheint und ihrem Machterhalt dient. Chruščevs Inszenierung des Entscheidungsbedarfs mit öffentlichen Anhörungen von Experten war dem modernen parlamentarischen Betrieb ähnlich, der Experten anhört. Allerdings

gab es in den staatssozialistischen Diktaturen keine gemeinsamen Empfehlungen der Experten, die Gutachten von Sachverständigenräten vergleichbar wären. Doch diese sind angesichts des Meinungspluralismus in Demokratien offenbar auch wenig verbindlich, so dass sie die Regierungen in ihrem Handeln kaum beschränken. Offenbar gab es also nicht nur für den Diktator, sondern auch für Parteipolitiker zwei in einem Spannungsverhältnis zueinander stehende Begriffe von ›Rationalität‹.

Als klarer Unterschied ist dagegen der ›Aktionismus‹ zu nennen, der öffentliche Entscheidungen nicht zur Problemlösung, sondern zum Erhalt des Legitimitätsglaubens in der Bevölkerung inszenierte. Dieser wird im parlamentarischen System über Wahlen hergestellt, die einen Machtwechsel begründen können.

Orte und Machtzentren des Entscheidens

Svenja Schnepel

Im Maschinenraum der Macht

Planung, Partizipation und Technisierung
im Bundeskanzleramt der langen 1960er Jahre

»[Der] Behördenapparat [des Bundeskanzleramtes könnte] durch den Einsatz schon vorhandener technischer Möglichkeiten, durch moderne Kommunikationsmittel und sozialwissenschaftliche Methoden wesentlich fähiger werden, die gesellschaftliche Wirklichkeit zu erfassen und zu verstehen, Handlungsspielräume abzutasten und neue Möglichkeiten durchzuspielen. Alternative gesellschaftliche Zustände würden sichtbar, die sich auf Grund der mit wachsender gesellschaftlicher Komplexität steigenden Wahl- und Entscheidungschancen eröffnen. Zum Erkennen dieser wählbaren Zielalternativen wie auch zum Vorbereiten von Entscheidungen zugunsten der einen oder anderen Alternative bedarf es der direkten Beteiligung der Bürger, die über die modernen Kommunikationsmittel ihre Wünsche und Bedürfnisse in den Planungsprozess einfließen lassen.«¹

Dieser Blick des Gründers der Studiengruppe für Systemforschung (künftig: Sfs) Helmut Krauch auf die potentiellen Möglichkeiten der technischen Entwicklungen für die Politikgestaltung nimmt einige kennzeichnende Diskursfragen der ›langen 1960er Jahre‹² auf: Nicht nur im Bundeskanzleramt wurden neue Konzepte für erstrebenswerte Entscheidungsformen entwickelt und erprobt. Auch die Frage nach der Vereinbarkeit von Planung und demokratischer Partizipation wurde in Wissenschaft, Gesellschaft und Politik diskutiert. In welchem Ausmaß sollte auf externe Beratung durch Experten zurückgegriffen werden? Kann technische Innovation die Komplexität politischen Entscheidens reduzieren und dem Ideal der Rationalität entsprechen helfen, oder stellt sie vielmehr eine Gefahr für die demokratische Ordnung dar?

1 Helmut Krauch, Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972, S. 5.

2 In Übereinstimmung mit der einschlägigen Forschungsliteratur umfassen die langen 1960er Jahre die Zeitspanne von 1957/58 bis 1973/74. Mit Ulrich Herbert können die umfassenden gesellschaftlichen Wandlungsprozesse dieser Umbruchzeit von demographischen Veränderungen über das Erodieren traditioneller Milieus bis zu industriegesellschaftlichen Beschäftigungsstrukturen der Arbeitswelt unter den Entwicklungslinien einer Demokratisierung und Liberalisierung zusammengefasst werden. Vgl. Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: Ders. (Hg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2003, S. 7–51; Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 14 f.

Das Bundeskanzleramt wurde in der bisherigen Forschungsliteratur überwiegend personenzentriert im Sinne einer ›Politik der großen Männer‹ behandelt. Sowohl die Herausarbeitung der individuellen Politikstile, als auch die Beschreibung der Zweigespann-Struktur zwischen Bundeskanzler und seinem Bundeskanzleramtschef als Erfolgsduo unter komplementären Bedingungen ihrer persönlichen Charakterzüge bilden hier einen Schwerpunkt.³ Der Fokus der einschlägigen Arbeit zum Bundeskanzleramt von Thomas Knoll liegt auf organisationstheoretischer Ebene; sie konzentriert sich auf die formale Organisationsstruktur der Regierungskanzlei mit ihren formalisierten Interaktionsformen und Arbeitsabläufen.⁴ Der vorliegende Artikel möchte den Blick auf das vermeintlich abgeschlossene System der bürokratischen Behörde des Bundeskanzleramtes weiten und untersuchen, inwiefern die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse der 1960er Jahre Einfluss auf Denkmuster, Arbeitsabläufe und Strukturvorhaben innerhalb des Amtes hatten. Er bietet somit anschließend an die von Gabriele Metzler in diesem Sammelband herausgearbeiteten Kulturen des bundesrepublikanischen Entscheidens unter den Bundeskanzlern Adenauer, Brandt, Schmidt und Kohl eine Vertiefung zu den Vorstellungen und Umsetzungen von Entscheiden innerhalb der Behörde des Bundeskanzleramtes und fokussiert dabei besonders die Regierungsphase der ›Zwischenkanzler‹ Erhard und Kiesinger. Diese bereiteten den Reformvorhaben unter Brandt und seinem Kanzleramtschef Ehmke den Weg. Das sich wandelnde Politikverständnis fand seine erste sichtbare Umsetzung in der reformierten Anpassung der Institutionen: Die Planungseuphorie brach sich in der Einsetzung unterschiedlicher politischer Gremien zur Planung der Planung Bahn. Der Übergang vom Planungshöhepunkt um 1969 zur Fokussierung von Partizipationsgedanken innerhalb des Demokratisierungsdiskurses spiegelte sich in der angestrebten Demokratisierung der Institution des Bundeskanzleramtes selbst wider. Der Wunsch nach Partizipation und Mitbestimmung ließ auch in hierarchisch strukturierten Arbeitsformen, wie sie zu einem gewissen Grad in Regierungszentralen notwendig erscheinen, die erfolgreiche Implementierung von Reformvorhaben ohne eine entsprechend vernetzte und frühzeitige Kommunikation und Einbindung der Mitarbeiterenebene aussichtslos werden. Hierzu bedurfte es angepasster Methoden, die von technischen Innovationen über die Form des Informationsaustausches bis hin zu demokratischen Raumkonzepten

3 Zu verweisen ist besonders auf Karl-Rudolf Korte, Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 5 (2001), S. 3–13; ders., *Veränderte Entscheidungskultur: Politikstile der deutschen Bundeskanzler*, in: Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*, München 2000, S. 13–37; Kay Müller/Franz Walter (Hg.), *Graue Eminenzen der Macht. Küchenkabinette in der deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder*, Wiesbaden 2004.

4 Thomas Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949–1999*, Wiesbaden 2004.

reichten. Welches Ausmaß die Kompatibilität von politischen Vorhaben mit gesellschaftlichen Leitideen annahm, kann an gescheiterten Reformprojekten illustriert werden.

Nach einer kurzen Beschreibung der formalen Funktionen des Bundeskanzleramtes soll im Folgenden eine Skizze der prägenden gesellschaftlichen Diskurse der langen 1960er Jahre präsentiert werden. Diese stehen selbstverständlich nicht separiert nebeneinander, sondern weisen zahlreiche Querverbindungen auf und entwickelten sich teilweise parallel. In einem zweiten Schritt steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich die Diskurse um Planung, Partizipation und Technisierung in den Reformen der Regierungsinstitution des Bundeskanzleramtes widerspiegeln. Besonderes Augenmerk wird auf die diesbezüglich prägenden Veränderungen des Bundeskanzleramtes unter Erhard, Kiesinger und Brandt gelegt, um Metzlers These von der Wandlung der bundesrepublikanischen Entscheidungskultur in den 1960er Jahren von der einsamen (Kanzler-)Entscheidungen hin zur Fokussierung auf Kommunikation, Diskurs und Deliberation in politischen Prozessen und Strukturen anhand eines Fallbeispiels zu stützen.

1. Funktionen und Bedeutung des Bundeskanzleramtes

»Die Regierungsfähigkeit jedes Bundeskanzlers hängt von seinem wichtigsten Instrumentarium, dem Bundeskanzleramt ab, das zugleich oberstes Koordinierungsamt der Bundesregierung ist.«⁵ Laut Jürgen Gros ist die Funktionsfähigkeit des Kanzleramtes in erster Linie an die formalen Voraussetzungen und den Regierungsstil des Kanzlers gebunden. Er schreibt den Akteuren eine größere Bedeutung zu als der Systemgestaltung. Zudem beziehe das Bundeskanzleramt seine Stärke aus der effizienten Arbeit im Stillen, statt auf der Vorderbühne der politischen Machtausübung aktiv zu sein. Tatsächlich zeichnen sich die langen Regierungszeiten von Adenauer, Schmidt und Kohl durch ein starkes Bundeskanzleramt mit einem im Hintergrund arbeitenden, politisch unambitionierten Leiter aus.⁶

Aufgrund der ausgebliebenen Festlegung der Funktionen des Bundeskanzleramtes im Grundgesetz ist seine Stellung eng an die herausgehobene Position des Bundeskanzlers geknüpft, wie bereits die Namensgebung signalisiert.⁷ Der Kanzler vereint den Dreiklang des Kanzlerprinzips, Ressortprinzips sowie des Kabinetts- oder Kollegialprinzips auf sich. Jedem Bundeskanzler obliegt eine individuelle Gewichtung und Ausgestaltung dieser drei Kompetenz- und Macht-

5 Joachim Samuel Eichhorn, *Durch die Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition*, München 2009, S. 15.

6 Vgl. Jürgen Gros, *Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen*, in: Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*, München 2000, S. 85–105, S. 86 f. u. 105.

7 Vgl. Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt* (wie Anm. 4), S. 26.

bereiche. Während Konrad Adenauer beispielsweise die Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG⁸ sehr stark machte, traten unter Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger eher kollegiale Prinzipien an die Stelle autoritärer Regierungspraktiken. Zudem gewährte Erhard den Ministerien eine größere Gestaltungsfreiheit – gekoppelt an eine erhöhte Eigenverantwortlichkeit – und stärkte so das Ressortprinzip⁹.

Kanzler- und Kabinettsprinzip verweisen darauf, dass das Bundeskanzleramt sowohl für den Regierungschef als auch für die Gesamtregierung arbeitet. Im Sinne des Kanzlerprinzips mit der Richtlinienkompetenz und der Leitungsbefugnis des Regierungschefs hat es den Bundeskanzler politisch-administrativ zu unterstützen. Dazu zählt die gezielte Zuarbeit und die Vorbereitung von Entscheidungen. Im Sinne der Steuerungsfunktion soll das Bundeskanzleramt Entscheidungen anderer Regierungsorganisationen nach den Richtlinien des Kanzlers beeinflussen. Ihre Grenze findet die Steuerungsfunktion im Ressortprinzip, da es keine Fachaufsicht des Bundeskanzleramtes über die Ministerien und somit keine Entwicklung zu einem ›Oberministerium‹ geben darf. Der Regierungszentrale kommt zudem die Kontrollfunktion zu: Sie hat für die Beachtung und Durchführung der vom Bundeskanzler getroffenen Entscheidungen Sorge zu tragen. In diesen Bereich fällt auch die Aufgabe der Bekanntmachung und der entsprechenden Interpretation der Entscheidungen des Regierungschefs. Richtlinien und Entscheidungen können nur auf der Basis entsprechender Informationen vorbereitet, getroffen und kontrolliert werden. Somit hat die Entscheidungsvorbereitung nach der Informationsbeschaffung, -verarbeitung, -bündelung und -prüfung durch das Bundeskanzleramt zu erfolgen. Zum einen gewinnt das Bundeskanzleramt Informationen durch seine Verbindung zu allen Fraktionen im Bundestag, den Parteien, den Landesregierungen, zu Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen, zu Wirtschaft und Wissenschaft; zum anderen haben die einzelnen Ressorts dem Bundeskanzler gegenüber ihrer Informationspflicht nachzukommen, die vom Bundeskanzleramt formal eingefordert wird. Die erforderliche Gesamtplanung der Bundesregierung findet ihre praktische Umsetzung in der Planungsfunktion des Bundeskanzleramtes. Daran anschließend ist das Bundeskanzleramt auch für die Personalentscheidungen im eigenen Haus zuständig. Die Kanzleifunktion umfasst die generelle Unterstützung bei Repräsentationsaufgaben, Protokollfragen und Staatsbesuchen sowie beim symbolischen Wirken des Regierungschefs. Es gilt seine Termine zu koordinieren und sämtliche Gespräche und Besuche inhaltlich vorzubereiten. Durch die Verbindung der institutionellen Rolle des Bundeskanzlers mit seiner Privatperson erbringt das Bundeskanzleramt auch persönliche Dienstleistungen, die nicht

8 »Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.« Art. 65 Satz 1 GG. Selbstverständlich hat er auch auf die entsprechende Durchführung seiner Richtlinien zu achten.

9 »Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung.« Art. 65 Satz 2 GG.

auf seinem Staatsamt beruhen. Zudem besteht die Möglichkeit das Bundeskanzleramt auch für parteipolitische Funktionen in Anspruch zu nehmen. Als Sekretariat der Bundesregierung führt das Bundeskanzleramt die Geschäfte des Kabinetts und der Kabinettsausschüsse und dient somit der Bundesregierung als Gesamtorgan. Sitzungen der Bundesregierung werden festgelegt, Tagesordnungen erstellt und Einladungen veranlasst. Durch die Kontaktpflege zu Bundestag und Bundesrat als den gesetzgebenden Organen, zum Bundespräsidenten und zum Bundesverfassungsgericht sowie zu den Fraktionen und Abgeordneten wirkt das Bundeskanzleramt im Sinne der Kooperationsfunktion unterstützend bei den formalen Beziehungen zu den anderen Verfassungsorganen. Seine Aufgabe besteht zudem in der Koordination der Arbeiten der Bundesministerien. Aufgrund seines Überblicks über die Arbeit aller Ressorts mit Hilfe seiner Spiegelreferate kann das Bundeskanzleramt zu einer Überwindung der selektiven Perzeption von Sachfragen durch die einzelnen Ministerien beitragen und so negativer Koordination vorbeugen. Insgesamt hat das Bundeskanzleramt bei der Aufgabenbestimmung und der Konfliktregelung eine vorwiegend neutrale, auf Konsensfindung bedachte Funktion.¹⁰

Die hier präsentierten Funktionen des Bundeskanzleramtes stehen nicht klar abgegrenzt nebeneinander, sondern sind aufgrund ihrer inneren Zusammenhänge miteinander verwoben und finden in den jeweiligen Regierungsphasen eine unterschiedliche Gewichtung. Ob primär als Sekretariat oder als Zentralbehörde verstanden, in jedem Fall benötigt die Regierungszentrale eine entsprechende Formalorganisation, um ihre Funktion zu erfüllen. »Jeder Chef des Bundeskanzleramtes hat bisher die Organisationsstruktur seinen Vorstellungen und den Bedürfnissen des Bundeskanzlers anzupassen versucht und das Amt umstrukturiert.«¹¹ Die zuarbeitende Administration ist ein machtvolles Instrument für die Steuerung und Politikberatung von innen, die erfolgreiches politisches Entscheiden unter den Bedingungen der Unsicherheit erst ermöglicht.¹²

10 Vgl. Knoll, Das Bonner Bundeskanzleramt (wie Anm. 4), S. 45–60.

11 Eichhorn, Durch die Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 64; auch wenn nach jedem Kanzlerwechsel Reformvorhaben des Bundeskanzleramtes laut wurden, können für die Zeit der Bundesrepublik nur zwei wirklich große Reformkataloge von 1969 und nach der Wiedervereinigung 1989 benannt werden.

12 Vgl. Martin Florack/Timo Grunden, Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens. Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld, in: Dies. (Hg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011, S. 7–32, S. 19 f.; Karl-Rudolf Korte, Machtmakler im Bundeskanzleramt. Personelle Faktoren im informellen Entscheidungsprozess, in: Ebd., S. 123–141, S. 123.

2. Gesellschaftspolitische Leitideen der langen 1960er Jahre

Die 1960er Jahre standen spätestens seit dem sozialliberalen Regierungswechsel 1969 ganz im Zeichen der Reformen. Weil institutionelle Routinen den Entscheidern die risikoreiche Zumutung des Entscheidens abnehmen, werden im Falle von Organisationsreformen Begründungen notwendig: Warum sollen die ›bequemen‹ Handlungsroutinen in Behördenstrukturen aufgebrochen werden?¹³ In diesem Kapitel werden drei Diskursfelder skizziert, die die Demokratisierung und Liberalisierung der gesellschaftspolitischen Leitideen seit Ende der 1950er Jahre maßgeblich bestimmten und sich in Konzepten für die Regierungsinstitutionen niederschlugen.

2.1 Der Planungsdiskurs

Während das Planungsdenken Anfang der 1960er Jahre in den meisten westlich orientierten Ländern Einzug in die politische Praxis erhalten hatte, zeichnete sich die Bundesrepublik Deutschland noch durch eine eigentümliche Planungsscheu aus. Obwohl planvolles Handeln bereits in den 1950er Jahren in einigen Politikbereichen Anwendung fand, war die Ära Adenauer eher von einer ›Planungsphobie‹ geprägt. Der Planungsbegriff wurde als Teil der polarisierenden Deutungsmuster des Kalten Krieges tabuisiert und mit der dezidierten Abgrenzung von der sozialistischen Planwirtschaft verbunden. Liberale Planungsgegner sahen in der Planung die kollektivistische Gefahr politischer Unterdrückung und freiheitsfeindlichen Zwangs.¹⁴ Dass Planung allerdings mehr beinhaltet als Planwirtschaft, kristallisierte sich erst langsam heraus und war eng mit der Komplexitätssteigerung der praktischen Politik verbunden. Die alten Techniken und Entscheidungsstrukturen in Regierung und Verwaltung stagnierten und waren den erweiterten Anforderungen nicht mehr gewachsen, was um die Mitte der 1960er Jahre auch in der publizistischen Debatte über Funktionsdefizite des Regierungssystems zum Ausdruck kam. Das Bundeskanzleramt, dessen sekretariatsförmige Struktur seit 1949 weitgehend unverändert geblieben war, wurde als »Apparat konventionellen altpreußischen Musters«¹⁵ bezeichnet. Es

13 Vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: »Jenseits des Ressortdenkens« – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Gütersloh 2007, S. 56–106, S. 56.

14 Vgl. Hans Günter Hockerts, Einführung, in: Matthias Frese u. a. (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2005, S. 249–257, S. 249 f.; Winfried Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Ebd., S. 349–377, S. 349; Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt (wie Anm. 2), S. 12 u. 82 f.

15 Kanzleramt – Aus zweiter Hand, in: Der Spiegel 24 (6.6.1966).

verfügte über zu geringe Informations- und Koordinationskapazitäten, um die Herausforderungen einer zunehmend komplexer werdenden Welt zu meistern.¹⁶ Hinzu trat eine Diskrepanz zwischen »dem Partikularismus der Ressorts und dem übergreifenden Zusammenhang der realen Problemlagen«¹⁷.

Um den Herausforderungen der Moderne zu begegnen, avancierte Planung zum Leitbegriff der Reformer, hinter dem sich viele Aspekte der gesellschafts-politischen Mentalität der 1960er Jahre verbargen. Gegenüber dem Kulturpessimismus setzte sich ein umfassender Fortschrittsoptimismus durch. Die gesellschaftliche Zukunft wurde als politisch mittel- und langfristig gestaltbar wiederentdeckt und verband sich mit dem Glauben an Modernität und Fortschritt. Politische Planung sollte künftig rationalen Kriterien unterliegen, die einer breiten Informations- und Datenbasis bedürften. Bei der Steigerung der Steuerungskapazitäten rationaler Entscheidungen spielte die Verwissenschaftlichung der Politik eine tragende Rolle: Im Laufe der 1960er Jahre wurde die wissenschaftliche Politikberatung zunehmend ausgebaut und neben Management- und Controlling-Techniken aus der Wirtschaft vor allem von Gesellschaftsdisziplinen wie der Politologie und der Soziologie geprägt. Planung galt ähnlich wie Wissenschaft als ideologiefreie. Prägend für die 1960er Jahre war zudem der Blick für das Ganze. Man versuchte einzelne Entscheidungsbereiche und Teilpolitiken in übergreifenden Zusammenhängen zu betrachten, um so durch effiziente Planung den Anforderungen einer beschleunigten Zeit standhalten zu können. Zusammenfassend kann generell ein positives Klima für politische und strukturelle Reformen attestiert werden.¹⁸

Was Planungsbefürworter im Zeichen von Fortschrittsoptimismus, Zukunftsgestaltung und Krisenbewältigung bzw. -vermeidung zu einer Art »säkularisierten Heilslehre«¹⁹ stilisierten, deuteten Kritiker des Planungsdenkens als Notwendigkeit, um in einer Zeit fundamentalen gesellschaftlichen Wandels soziale Stabilität und Sicherheit zu schaffen. Sie banden die Planungsgedanken außerdem in den Demokratisierungsdiskurs ein und monierten eine Minderung von Partizipationschancen. Gerade die wissenschaftliche Politikberatung durch externe Experten ließe Sachzwänge entstehen und führe zu einer Beschränkung politischer Entscheidungsspielräume. Auch die Frage nach der rechtlichen Legitimität der formalen und faktischen Entscheidungsträger bei einer zunehmenden Externalisierung und Technisierung des planvollen Entscheidens wurde diskutiert.²⁰ Zwischen 1973 und 1975 schlug die Planungsbegeisterung schließlich endgültig in Planungsernüchterung um. Die Ausarbeitung von Planungskonzepten beanspruchte viel Zeit; angewandten Planungstechniken

16 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 353 u. 360.

17 Hockerts, Einführung (wie Anm. 14), S. 255.

18 Vgl. Merle Ziegler, *Kybernetisch regieren. Architektur des Bonner Bundeskanzleramtes 1969–1976*, Düsseldorf 2017, S. 29 u. 50; Hockerts, Einführung (wie Anm. 14), S. 249 f.

19 Reinhart Bartholomäi, *Sozialplanung*, in: Alfred Christmann u. a. (Hg.), *Sozialpolitik. Ziele und Wege*, Köln 1974, S. 57–77, S. 76.

20 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 363.

wurden ihre praktischen Grenzen aufgezeigt. Während auf die erste Rezession der Bundesrepublik 1966/67 mit dem Ruf nach mehr Planung reagiert wurde, zeigte die Ölpreiskrise von 1973/74 die Utopie beherrschbarer Krisen durch Planung auf. Schlagartig fanden sich auch ehemalige Planungsbefürworter und -betreiber unter den kritischen Stimmen wieder.²¹

2.2 Der Partizipationsdiskurs

Im Verlauf der 1960er Jahre entwickelte sich ein neues Staatsverständnis. Der Staat, der als Instanz verbindliche Entscheidungen trifft, wurde nicht mehr als von der Gesellschaft getrennt verstanden und verabschiedete sich damit von der sittlichen Idee seiner hegelianischen Prägung. Die Wahrnehmung staatlicher Interventionen entwickelte sich von der kollektivistischen Beschränkung der Freiheit des Individuums zur Voraussetzung für individuelle Freiheitsrechte. Der Staat wurde zum Garanten der Bedingungen für persönliche Freiheitsentfaltung, zunehmend als Regulierer wahrgenommen und konnte sich somit in einem größeren Handlungsspielraum engagieren. Auch das Verständnis von Sozialstaatlichkeit erfuhr durch die Regierungsteilhabe der SPD eine Veränderung.²²

Die Bundesregierung begegnete den aufkommenden Partizipationsbestrebungen mit einer Integration in die internen Reformvorhaben: Eine Demokratisierung der eigenen Institutionen wie des Bundeskanzleramtes sollte den ersten Schritt bilden. Dabei haben sich amtsinterne Demokratisierungsmaßnahmen und die Anwendung neuer Mittel zur objektiveren Entscheidungsfindung nicht zwangsläufig ausgeschlossen, wie zu zeigen sein wird. So fand beispielsweise die Methode teamorientierter Gruppenarbeit Einzug in die Bundesverwaltung.²³ Die Einbindung des Personals über die Leitungsebene hinaus in die Reformvorhaben administrativer Verfahren war für eine erfolgreiche Implementierung von Nöten. Reformen konnten nicht einfach oktroyiert werden, sondern unterlagen dem vertrauensvollen Zusammenwirken von ›oben‹ und ›unten‹. Klaus Seemann, Personalratsvorsitzender des Bundeskanzleramtes, betonte die Bedeutung des Mittragens der Modernisierungsstrategien mit Hilfe frühzeitiger Information und der Einbindung des Personals des Bundeskanzleramtes.

»Als wir schließlich feststellten, daß die Organisation des Bundeskanzleramtes in fünf Abteilungen bereits vor den Verhandlungen mit dem Personalrat in dem amtlichen vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen Almanach

21 Selbst Horst Ehmke, der Planungsmittler schlechthin, verwendet nur wenige Seiten seiner Autobiographie auf die Planungsthematik.

22 Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt (wie Anm. 2), S. 13 u. 17; Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 50.

23 Vgl. ebd., S. 53.

veröffentlicht worden ist, steht es für uns fest, daß eine ernsthafte Beteiligung des Personalrates in diesem Entscheidungsprozeß nicht beabsichtigt war.«²⁴

Feststellungen wie diese führen zu keiner Motivations- und Leistungssteigerung der Mitarbeiter. Seemann misst genau diesen positiven Motivationsstrategien eine große Bedeutung für die gesamte Arbeit des Bundeskanzleramtes zu: »Nun kann man bekanntlich mit einer schlechten Organisation und gut motivierten Leuten immer noch wesentlich mehr erreichen, als mit einer auch noch so perfekten Organisation und schlecht motivierten Leuten.«²⁵ Er plädierte für eine ernsthafte Beteiligung der Amtsangehörigen des Bundeskanzleramtes an der Lösung und Koordination von Problemen, weil Mitbestimmung auch Mitverantwortung bedeute.²⁶

In den 1960er Jahren wurden auch Forderungen nach einem größeren Einfluss des Parlaments und nach einer Aufwertung von Mitbestimmung und Transparenz in der Politik laut. Auch wenn diese nicht tiefgreifend geltend gemacht werden konnten, war doch die Erfahrung prägend, dass ein »umfassender Steuerungsanspruch der Regierungszentrale zur Blockade bei den Ressorts«²⁷ führen konnte.²⁸

Für die Partizipation breiter Bevölkerungsteile an politischen Entscheidungsprozessen wurden im Übergang zu den 1970er Jahren neue Kommunikationsformen entwickelt. Exemplarisch ist in diesem Zusammenhang das ORAKEL (Organisierte Repräsentative Artikulation Kritischer Entwicklungs-Lücken) vorzustellen, das in Anlehnung an das kalifornische Experiment einer Direkt-Demokratie von 1967 den Bürgern über das Live-Fernsehen eine direkte Beteiligung an politischer Planung und Debatte ermöglichte. Die Artikulation von Interessen und Bedürfnissen sollte auch außerhalb der gut organisierten und repräsentierten Einflussgruppen möglich werden.²⁹

2.3 Der Technisierungsdiskurs

Ende der 1950er Jahre wich die Modernitätskritik dem Vertrauen darauf, den Fortschritt beherrschen und planen zu können. Wohlstandserfahrungen wurden zunehmend mit technischen Prozessen verbunden und ließen einen allgemeinen Machbarkeitsglauben erstarken.

24 Klaus Seemann, *Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden*, Landshut 1975, S. 49.

25 Ebd., S. 66.

26 Vgl. ebd., S. 37, 65 f. u. 72.

27 Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt* (wie Anm. 4), S. 427.

28 Vgl. Benjamin Seifert, *Träume vom modernen Deutschland*. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts, Stuttgart 2010, S. 140.

29 Vgl. Krauch, *Computer-Demokratie* (wie Anm. 1), S. 15 u. 54.

»Trotz der Entwicklung von Rechenmaschinen, Elektrogehirnen und Automatisierung ist jede Regierung vor die Notwendigkeit gestellt, Entscheidungen zu fällen, die, um richtig zu sein, überlegtes Urteil und Kenntnis der wissenschaftlichen Fakten erfordern. [Wir müssen] lernen, unsere naturwissenschaftliche Entwicklung zu kontrollieren, sie uns zu eigen [sic!] zu machen, zu bewirken, daß sie zu unserem Wohl, nicht zu unserer Vernichtung, führt. Das Atomzeitalter verlangt von der Wissenschaft und von der Politik, daß sie den ihr zugewiesenen Platz einnehme und behaupte.«³⁰

Diesen Platz fand die Politik in den Vorstellungen der 1960er Jahre primär in einer nur noch fiktiven Entscheidungstätigkeit nüchterner, formaler Wahlen, während die Experten über die reale Entscheidungsgewalt verfügen sollten um optimale, möglichst rationale Entscheidungsergebnisse zu erhalten.³¹ Technische Innovationen waren als potentielle Mittel der Planung sowie als Möglichkeiten zur politischen Teilhabe eng mit den bereits vorgestellten Diskursen über Planung und Partizipation verbunden. In der Publizistik der 1960er Jahre wurde neben ihrem Einsatz in der Wirtschaft vor allem der in der Politik kontrovers debattiert: Stellt die Technisierung eine Chance oder Gefahr für die Demokratie dar? Ist sie als Fluch oder Segen für die Gesellschaftsentwicklung sowie politische Entscheidungsmodi zu werten? Planungsbefürworter deuteten den Einsatz technokratischer Mittel als Versuch demokratische Praxis in Politik und Gesellschaft zu verankern. Staatliche Denkmaschinen nahmen eine assistierende Rolle ein und unterstützten die Politik beim Sammeln, Bereitstellen und Auswerten von Informationen sowie beim Durchrechnen komplexer Aufgaben. Bundeskanzleramtschef Ehmke wurde nicht müde zu betonen »Computer helfen der Politik«³². Die zeitgenössischen Erwartungen an die Elektronische Datenverarbeitung (EDV) fielen hoch aus: Sie sollte ein Hilfsmittel zur besseren Erfüllung staatlicher Aufgaben und eine politische Ressource zur grundlegenden Veränderung des routinierten Verwaltungshandelns darstellen.³³

Auch wenn die Medien der späten 1960er Jahre das »Regieren mit dem Computer« suggerierten und Konzepte von Computer und Kybernetik³⁴ zu Grund-

30 O. M. v. d. Gablentz, Die Wissenschaft von der Politik im Atomzeitalter, in: Zeitschrift für Politik 5 (1958), S. 259–265, S. 265.

31 Vgl. Ariane Leendertz, Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik, in: Christiane Reinecke/Thomas Mergel (Hg.), Das Soziale ordnen: Sozialwissenschaften und gesellschaftliche Ungleichheit im 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 2012, S. 337–369, S. 340 f.; Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt (wie Anm. 2), S. 73 u. 79; Alexander Bogner/Wolfgang Menz, Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, in: Leviathan 2 (2002), S. 384–399, S. 388.

32 Horst Ehmke, Computer helfen der Politik. Zwei Jahre Planung in Bonn – Ein Erfahrungsbericht (2), in: Die Zeit (17.12.1971).

33 Vgl. Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 53 u. 68.

34 Die Begriffe »Computertechnik« und »Kybernetik« wurden in der Bundesrepublik der 1960er Jahre nahezu synonym verwendet.

lagen des modernen Regierens erklärten, gestaltete sich die Technisierung politisch-administrativer Verfahren schwierig und langwierig. Die Büroautomatisierung verlief äußerst schleppend und traf nicht selten auf psychologische Widerstände: »Die Verwaltung sperrte sich gegen ihre Technisierung, und sei es auch nur auf niedrigstem Niveau.«³⁵ Hier kam die Angst vor einer Entpersonalisierung zum Ausdruck, die sich gegen eine Störung altbekannter Beziehungsverhältnisse durch technische Innovationen richtete.³⁶

Kritische Stimmen des Einzugs technischen Fortschritts und der Automatisierung in politische Entscheidungsprozesse und Arbeitsformen der Verwaltung sahen die Gefahr einer Degradierung der Politik im Sinne des ›technokratischen‹ Modells zu einem reinen Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen oder technischen Intelligenz. Helmut Schelsky stieß 1961 mit seinem Vortrag »Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation«³⁷ eine Technokratiedebatte in der Bundesrepublik an, an der sich auch die Philosophen Jürgen Habermas und Hermann Lübbe regie beteiligten.³⁸

3. Einfluss der Diskurse auf Reformen der Regierungsinstitution Bundeskanzleramt

Die prägenden gesellschaftspolitischen Diskurse um Planung, Partizipation und Technisierung in einem demokratischen Staatssystem manifestierten sich seit Mitte der 1960er Jahre auch in den Reformvorhaben zur Neugestaltung und Anpassung der staatlichen Institutionen. Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der Persönlichkeit des Bundeskanzlers und seines Kanzleramtschefs, dem jeweiligen Führungsstil und gesellschaftlichen Mentalitäten genauer zu untersuchen sein. Wie wirkte sich dieses Zusammenspiel auf praktische Reformprojekte der Legislaturperioden unter Erhard, Kiesinger und Brandt aus?

3.1 Erhard – Kollegiale Koordination statt autoritärer Kontrolle

Bei Amtsantritt fand Ludwig Erhard das Bundeskanzleramt als ›Schaltzentrale der Macht‹ vor, das vom eingespielten Duo Konrad Adenauer und Hans Globke, dessen Kanzleramtschef, zum wichtigsten Führungsinstrument und zur autoritären Steuerungszentrale des Kanzlers ausgebaut worden war. Die vorgegebenen Strukturen wie das Regime der Administratoren hatten sich in vierzehnjähriger

35 Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt (wie Anm. 2), S. 110.

36 Vgl. ebd., S. 18 u. 109 f.; Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 220 u. 222.

37 Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Wiesbaden 1961.

38 Vgl. Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 70.

Routine auf Adenauer und Globke eingestellt. Mit Erhard erhielt ein neuer, um Übereinstimmung bemühter Führungsstil Einzug ins Bundeskanzleramt.³⁹

Erhard verfügte über ein ausgeprägtes Harmoniebedürfnis und vertraute auf die Vernunft und das Verantwortungsgefühl der Menschen. An die Stelle hierarchisch-autoritärer Kontrolle setzte er beinahe familiäre Beziehungen zu Kollegen aus Wissenschaft und Politik und pflegte als erster ›Volkskanzler‹ engen Kontakt zu Künstlern, Musikern, Dichtern, Schriftstellern, Journalisten und Schauspielern. Ihn kennzeichnete die Bereitschaft zur Diskussion, zum freien Meinungs austausch und zur Beratung mit dem Kabinett. Diese Charakterzüge wirkten sich sowohl auf sein Politikverständnis, als auch auf die Strukturveränderungen des Bundeskanzleramtes aus: Erhards Zielsetzung bezog sich auf die Schaffung eines völlig neuen Selbstverständnisses der Regierungszentrale vom Kontrollorgan zur Koordinationsstelle. Er strebte eine kollegiale Arbeitsatmosphäre an, wozu ein entschärftes Arbeitstempo ebenso beitrug wie kürzere Arbeitstage, gegen die sich Adenauer stets zur Wehr gesetzt hatte. Über die Festlegung der Richtlinien seiner Politik hinaus erteilte er nur wenige Anweisungen, ließ seinen Ministern und Beratern für die Umsetzung freie Hand und positionierte keine Informanten in den Ministerien.

Die Besetzung der Spitze des Bundeskanzleramtes mit Ludger Westrick brachte eine ergänzende Persönlichkeit in die Personalstruktur des Amtes:

»Da, wo Erhard kontaktschwach und fast schüchtern ist, findet Westrick leicht die Einstellung zu anderen Menschen; da, wo Erhard ein weltfremder und zerstreuter Professor ist, bleibt Westrick immer realistisch; da, wo Erhard großzügig und arglos ist, reagiert Westrick wachsam und hart; und da, wo Erhard unentschlossen ist, drängt Westrick auf Entscheidung.«⁴⁰

Als geschickter Verhandlungspartner, hervorragender Vermittler und fleißiger Verwaltungsmitarbeiter konnte er großen Einfluss auf die politischen Entscheidungen Erhards nehmen. Aus dessen priorisierter Informationsweise des mündlichen Gesprächs – im Gegensatz zum detaillierten Aktenstudium – entwickelte sich eine Abhängigkeit von Westricks Urteil und seinem persönlichen Netzwerk, was Erhard nicht selten mangelhaft vorbereitet erscheinen ließ. Da Westricks Arbeitsweise, der seines Vorgesetzten ähnelte,⁴¹ nahm Hans Neusel als

39 Vgl. Siegfried Thomas, Konrad Adenauer und die Entstehung der BRD, Berlin 1989, S. 204; Werner Biermann, Konrad Adenauer. Ein Jahrhundertleben, Berlin 2017, S. 326; Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 657 f.; Hans Klein, Ludwig Erhard. Ein biographischer Essay, in: Ders. (Hg.), Die Bundeskanzler, Berlin 1993, S. 91–164, S. 118 f.

40 Der Hauch des Eises ist gewichen, in: Der Spiegel 18 (29.04.1964).

41 »Am stärksten wirkt Westrick oral. Seine Arbeitsweise ist das Gespräch, sein Arbeitswerkzeug das Telephon. Er telephonierte ausschweifend und verliert dabei manchmal jegliches Zeitgefühl. Das Telephon ist seine Pipeline zur Politik, aber auch sein Fluchtweg in den Pluralismus, wenn Entscheidungen ihn bedrängen.« Den Kanzler in den Griff genommen, in: Der Spiegel (6.6.1966).

dessen persönlicher Referent eine Schlüsselstellung ein. Er arbeitete die liegengebliebenen Aktenberge auf und hielt somit nicht selten die Regierungsmaschine am Laufen.⁴²

Der Bundeskanzleramtschef Westrick erfuhr mit seiner Parole – »Als aufgeschlossener Industrieller werde ich moderne Führungsprinzipien einführen.«⁴³ – allerdings auch Gegenwind im Kanzleramt. Verstärkt wurde die Kritik durch die Ernennung Westricks zum Bundesminister für besondere Aufgaben. Aufgrund des erreichten siebzigsten Lebensjahres wäre er nach geltendem Beamtenrecht in den Ruhestand zu versetzen gewesen. Nur der vorgenommene Statuswechsel vom Beamten zum Politiker erlaubte es ihm, das Amt des Bundeskanzleramtschefs weiterhin ausüben. Obwohl dieses Vorgehen in der Forschungsliteratur als reine Alterslösung bewertet wird, wurde es zeitgenössisch aufgrund der unterschiedlichen Funktionen eines Staatssekretärs im Vergleich zum Politiker als fragwürdige Politikerlösung diskutiert und zog ein erhöhtes Misstrauen der Ministerien nach sich.⁴⁴ Die Befürchtung einer künftigen Bevormundung durch die neue Stellung des Bundeskanzleramtschefs korrespondierte mit Westricks Suche nach Öffentlichkeit, im Gegensatz zu Globkes lautlosem Agieren im Hintergrund. Er wurde wahrgenommen als »Minister mit Entscheidungshilfe«, als »Premierminister des Kanzlers«, der die eigentlichen Entscheidungen fällt, als »Ersatzkanzler« mit Stellvertreteraufgaben und nicht selten als politisch unliebsamer Konkurrent mit großem Einfluss auf den Bundeskanzler.⁴⁵

»Denn Ludger Westrick hat mit seiner Befähigung zum Kontakt und zur Konversation nicht nur seines Kanzlers Partner, sondern auch seinen Kanzler selber in den Griff genommen. Am liebsten nämlich möchte Westrick seinem Chef den Kontakt zur Wirklichkeit nicht herstellen, sondern abnehmen.«⁴⁶

Auch wenn die formale Organisationsstruktur des Bundeskanzleramtes zunächst unverändert bestehen blieb, hegten Erhard und Westrick die Ambition »moderne Führungsprinzipien«⁴⁷ in der zukünftigen Arbeitsweise der Regierungszentrale zu verankern. Die Einführung einer Kollegialherrschaft sollte das Ende der Autokratie der Ära Adenauer einleiten. Strenge Hierarchien beim Einhalten der offiziellen Dienstwege traten zugunsten von informalen Kommunikationskanälen zurück. Erhard setzte sich zunächst über bürokratische Protokolle hinweg und besprach sich teilweise direkt mit einzelnen Abteilungs-

42 Vgl. Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006, S. 537.

43 Kanzleramt – Aus zweiter Hand, in: Der Spiegel 24 (6.6.1966).

44 Vgl. Jess M. Lukomski, Ludwig Erhard. Der Mensch und der Politiker, Düsseldorf 1965, S. 193; Knoll, Das Bonner Bundeskanzleramt (wie Anm. 4), S. 123 ff.; 1001 Nacht, in: Der Spiegel 26 (24.6.1964).

45 Bezeichnungen aus: Den Kanzler in den Griff genommen, in: Der Spiegel 24 (6.6.1966).

46 Ebd.

47 Ebd.

leitern. Diese nahmen von nun an automatisch an den Kabinettsitzungen teil, was unter Adenauer nur gelegentlich und bei besonderem Bedarf vorkam. Die Öffnung und Lockerung der Arbeitsstrukturen innerhalb des Bundeskanzleramtes ließ nach anfänglicher Begrüßung Enttäuschung wegen des Fehlens einer starken Führung laut werden. Erhards Methode der Nichteinmischung brachte ihm von politischer wie journalistischer Seite die Kritik der Führungsschwäche ein – paradoxer Weise vor allem von den größten Kritikern Adenauers autoritärer Regierungsweise – und machte ihn zu keinem starken, wirkungsvollen Kanzler.⁴⁸ Die bewusst schwache Ausübung der Richtlinienkompetenz gepaart mit fehlender Kontrolle gegenüber den Ressorts und einer mangelhaft ausgeführten Informationsfunktion – resultierend aus dem nicht praktizierten Aktenstudium und der rückläufigen Informationspflicht der Ministerien gegenüber dem Bundeskanzleramt – ließen ein Machtvakuum, geprägt von Berater- und Ressortrivalitäten, entstehen. Klaus Seemann betont, dass »ein noch so starkes und effizientes Bundeskanzleramt demnach einen politisch schwachen Kanzler also niemals stärker machen kann, als er politisch ohnehin ist«⁴⁹.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass Erhards angestrebte Öffnung der politischen Arbeitsweise hin zu einem kollegialen Miteinander ohne streng hierarchische Kommunikations- und Kontrollformen mit dem machtvollen Politikverständnis vieler seiner Beamten und Politiker kollidierte. Der Rückzug der Kanzlerposition zugunsten erweiterter Handlungs- und Gestaltungsfreiräume der Ministerien sowie größerer Partizipationsmöglichkeiten der Mitarbeiterebene des Bundeskanzleramtes wurde als Führungsschwäche des Kanzlers interpretiert und zog in der Folge rivalisierende Kämpfe um die Entscheidungsmacht nach sich, die eher zu Stillstand, Frustration und Unsicherheit innerhalb des Bundeskanzleramtes führten als zu Motivation, Partizipation und Modernisierung.⁵⁰

3.2 Kiesinger – Das Ganze im Blick?

Die Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger nahm ihre Arbeit im Dezember 1966 unter den Vorzeichen der ersten wirtschaftlichen Rezession nach der Erfahrung der vorangegangenen, kontinuierlich prosperierenden Jahre des Wirtschaftswunders auf. Sowohl in der zeitgenössischen Reflektion als auch in der Forschungsliteratur ist die Bewertung Kiesingers Regierungszeit höchst ambivalent. Auf der einen Seite beurteilte man seine Regierungszeit als »Toten-

48 Dies bezog sich ebenso auf Bundeskanzleramtschef Westrick: »Vieles, was an Globke früher nicht behagte, schien im Rückblick plötzlich ideal.« Kanzleramt – Aus zweiter Hand, in: *Der Spiegel* 24 (6.6.1966).

49 Seemann, *Entzaubertes Bundeskanzleramt* (wie Anm. 24), S. 16.

50 Vgl. ebd., S. 19f.

gräberin der westdeutschen Demokratie«⁵¹, auf der anderen Seite erkannte man in ihr einen tiefgreifenden und umfassenden reformerischen Wandel. Politik wurde zunehmend als gesellschaftsgestaltende Kraft mit Aufbruch statt Wiederaufbaugedanken angesehen, was sich in Reformen der staatlichen Institutionen zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten politischen Handelns widerspiegeln sollte. Kiesinger hielt die »Anpassung unserer Verwaltungsorganisation und Verwaltungstradition an die Erfordernisse dieser modernen Welt«⁵² für notwendig. Organisationsbezogene Reformen waren zur effizienteren und rationaleren Gestaltung politischer Verfahren angedacht und bezogen sich besonders auf das Bundeskanzleramt.⁵³

Kiesinger machte sich keinen Namen als großer Richtliniensetzer, sondern zeichnete sich als Moderator des politischen Prozesses und als »wandelnder Vermittlungsausschuss«⁵⁴ aus. Das Leitmotiv seines Führungsstils lässt sich mit dem Ziel beschreiben die Koalition zu führen, indem er sie zusammenführe. Als wichtiges Instrument diente ihm seine Vorliebe für den Dialog im persönlichen Gespräch. Er war kein Freund einsamer Entscheidungen, sondern stellte seine Gedanken und Vorhaben stets zur Diskussion und führte intensive Gespräche im Kabinett, was ihm den Titel eines »Hörkanzlers« einbrachte. Der große Stellenwert des gesprochenen und geschriebenen Wortes hatte allerdings eine zeitintensive Arbeitsweise zur Folge.

»Der Vorwurf, Kiesinger habe selten Entscheidungen gefällt, bezog sich auf sein Verhalten, strittige Fragen von allen Seiten zu beleuchten und »eine abschließende Aussage erst nach einer Prüfung der damit verbundenen vielfältigen Auswirkungen« zu treffen. Da solche Prozesse für gewöhnlich länger dauerten, kam es häufig zu einer Verzögerung.«⁵⁵

Im Verständnis der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als *ultima ratio* ähnelte er Ludwig Erhard und handelte sich somit ebenfalls den Vorwurf der Führungsschwäche und zögerlicher Entscheidungen ein.⁵⁶

51 Gabriele Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit, in: Günter Buchstab u. a. (Hg.), Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg i. Br. 2005, S. 421–452, S. 422.

52 Aufzeichnung des Leiters des Planungsstabes im Kanzleramt, Krüger, »Betr. Förderung des Herrn Bundeskanzlers zur »Modernisierung von Regierung und Verwaltung« (15.3.1968), Bundesarchiv (künftig BArch) B 136/4805.

53 Vgl. Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 421–423, 433 u. 436.

54 Eichhorn, Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 44.

55 Ebd., S. 46.

56 Zu berücksichtigen ist bei Kiesinger allerdings zudem die besondere Situation der Großen Koalition. Vgl. Eichhorn, Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 43–49; Günther Diehl, Kurt Georg Kiesinger. Ein biographischer Essay, in: Hans Klein (Hg.), Die Bundeskanzler, Berlin 1993, S. 164–220, S. 198–200; Oliver Bange, Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966–1969, in: Günter Buchstab u. a. (Hg.), Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg i. Br. 2005, S. 445–498, S. 486.

»Nach Erhards und Westricks Unvermögen, das Kanzleramt zu steuern, zielte Kiesingers ganzes Bemühen darauf ab, diesen Apparat wieder in den Griff zu bekommen.«⁵⁷ Kiesinger war besonders mit der Arbeitsweise und der Ausbildung im Bundeskanzleramt unzufrieden,⁵⁸ die er für die Anforderungen des zwanzigsten Jahrhunderts für ungenügend hielt und plädierte für eine Neuorganisation und Leistungssteigerung des Amtes.

»Im Bundeskanzleramt werde ich eine Organisation schaffen, die, wie unter Adenauer, ohne hektische Betriebsamkeit mit der Ruhe eines Rolls-Royce-Motors arbeitet und ein Kristallisationspunkt guter positiver Ideen wird. Es muß wieder Politik anstelle eines cleveren oder weniger cleveren Ränkespiels treten.«⁵⁹

Mit der Einführung der täglichen »kleinen Lage« als institutionalisierte Form der Gesprächs- und Beratungsrunden mit den engsten Mitarbeitern konnten Informationen aus allen Regierungsgebieten zeitsparend, effizient und ohne großen schriftlichen Aufwand zusammengetragen und zur Diskussion gestellt werden. Die nachfolgenden Bundeskanzler haben das System der regelmäßigen Lagebesprechungen wohlwollend übernommen.⁶⁰

Bei den Reformvorhaben für das Bundeskanzleramt hatte Kiesinger das Ganze im Blick: Überlegungen zu mittel- und langfristigen Vorhaben sollten nicht an einzelnen Ressortgrenzen halt machen, sondern über die Teilbereiche hinaus übergreifend geplant werden, ohne das Amt jedoch zu einem Überministerium auszubauen. Im Kontext eines Gesamtprogramms galt es das Bundeskanzleramt als koordinierende Regierungszentrale zu stärken.⁶¹

»Wenn nicht alle Anzeichen trügen, steht das Amt vor der Frage, sich aus einem Sekretariat des Bundeskanzlers zu einem Stab des Bundeskanzlers fort- und weiterzuentwickeln. Das Wort »Planung«, vor kurzer Zeit noch ein Tabubegriff, droht zum Modeschlagwort zu werden.«⁶²

57 Eichhorn, Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 64.

58 1969 wurde die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung als erste bundesdeutsche Institution zur Beamtenfortbildung nach dem Vorbild der Pariser École Nationale d'Administration gegründet. Die Öffentlichkeit nahm in diesem Zusammenhang eine grundsätzliche Veränderung des Beamtentums wahr: »Beamte werden flottgemacht! [...] Das Beamtentum wird völlig umgewandelt. Die Verwaltung wird entrümpelt.« Kölner Expresß (26.7.1968); vgl. Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 18 u. 434.

59 Zitat des Bundeskanzlers Kurt Georg Kiesinger, in: Der Spiegel (12.12.1966).

60 Auf Initiative von Bundeskanzleramtschef Carstens erfolgte die wöchentlich stattfindende »Große Lage« unter anderem mit den Abteilungsleitern des Bundeskanzleramtes und dem Chef des Presse- und Informationsamtes. Vgl. Knoll, Das Bonner Bundeskanzleramt (wie Anm. 4), S. 163 f.; Diehl, Kurt Georg Kiesinger. Ein biographischer Essay (wie Anm. 56), S. 200.

61 Vgl. Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt (wie Anm. 24), S. 19; Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 433.

62 Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt (wie Anm. 24), S. 25.

Planung war nun in aller Munde und avancierte zum »politischen Allheilmittel«⁶³. Auch Helmut Schelsky erklärte kybernetische Planung, elektronische Entscheidungshilfen und Entscheidungstheorien zu unentbehrlichen Instrumenten eines jeden Planungstechnikers.⁶⁴ Um politische Verfahren rationaler und Institutionen vorausschauender zu gestalten, wurde von Kiesinger die Planung der Planung in Angriff genommen. Als einer der ersten sichtbaren Reformschritte im Zeichen der Modernität erfolgte im Frühjahr 1967 die Einrichtung eines Planungsstabes nach dem Vorbild seines kleineren Vorgängers in der baden-württembergischen Staatskanzlei.⁶⁵ Neben der Erstellung wissenschaftlicher und konzeptioneller Planungsunterlagen für die zentralen Politikbereiche bestand seine Aufgabe in der Beschäftigung mit moderner Planungsmethodik und Planungstechnik sowie mit effizienten Systemen zur Informationserfassung und -dokumentation. Hierzu wurden Forschungsaufträge zur Verbesserung der Planungs- und Entscheidungsstrukturen von Kanzler und Kabinett vergeben – beispielsweise an die Studiengruppe für Systemforschung Heidelberg zur umfassenden organisationssoziologischen Analyse des Bundeskanzleramtes – und ein elektronisches Kanzlerinformationssystem entwickelt. Das Personal sollte sich aus hochqualifizierten Persönlichkeiten aus der hohen Beamtenriege und aus Wissenschaft und Wirtschaft zusammensetzen.⁶⁶ Damit bewegte sich der Planungsstab im Spannungsfeld zwischen den beiden Teilsystemen Wissenschaft und Politik, was nicht selten Kooperationsprobleme mit sich brachte. Weil der Planungsstab in der Praxis nicht in die Ablauforganisation des Bundeskanzleramtes eingeführt wurde, konnte auch keine sinnvolle Integration in die Entscheidungsstruktur und den Informationsfluss erfolgen. Er blieb von der politischen Entscheidungsvorbereitung zwar weitgehend abgekoppelt, rief allerdings bei den Ressortleitern die Sorge vor zunehmender Kontrolle und Bevormundung durch eine Art Superministerium hervor. Zudem genoss der Planungsstab nur wenig Rückhalt beim Bundeskanzler, der nur in Einzelfällen auf angefertigte Expertisen zurückgriff und im Bedarfsfall Einzelgespräche mit Wissenschaftlern seines Vertrauens favorisierte. Seine generelle Unzufriedenheit über die Arbeitsweise im Bundeskanzleramt machte Kiesinger auch in der Tagespresse laut, was nicht unbedingt zur Motivationssteigerung der Mitarbeiter beitrug. Im Ergebnis konnte der Planungsstab lediglich theoretische Formulierungen in internen Arbeitspapieren liefern. Auch die bereits erwähnte Organisationsanalyse der Studiengruppe für Systemforschung brachte keine grundlegend neuen Erkenntnisse: Neben einer fehlenden Aufgabenplanung

63 Ebd.

64 Vgl. ebd., S. 26.

65 Die Einrichtung des Planungsstabes genoss nahezu ungeteilte Zustimmung in der publizistischen Öffentlichkeit.

66 In der Praxis konnten allerdings nur wenige Größen aus Wissenschaft und Wirtschaft als ständige Mitglieder des Planungsstabes gewonnen werden. Hinsichtlich moderner Planungsverfahren konnte dieser somit lediglich auf amateurhaftes Wissen zurückgreifen. Vgl. Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt (wie Anm. 24), S. 27.

wurde eine mangelhafte Ausführung der Koordinierungsfunktion durch das Bundeskanzleramt sowie eine unzureichende Informationsweitergabe vonseiten der Ressorts attestiert.⁶⁷

Als weitere Planungsinstitution wurde 1968 die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zur Erstellung neuer Führungsinstrumente und Reorganisation der Bundesministerien ins Leben gerufen. Trotz des Einflusses auf die Etablierung von empirischer Verwaltungswissenschaft und der Politikfeldanalyse unter der Leitung von Horst Ehmke und Reimut Jochimsen wurden die meisten Vorschläge jedoch nicht realisiert.⁶⁸

In der Zeit der Großen Koalition wurde ein großes Augenmerk auf die Informationsaufnahme als erste Phase des Entscheidungsprozesses gelegt. Die ständige und bestmögliche Verfügbarkeit von Informationen galt als Voraussetzung für modernes Regieren und wurde auch von weiten Teilen der Öffentlichkeit euphorisch gefordert. Das Treffen sachgerechter Entscheidungen schien in Politik und Verwaltung nur noch möglich, »wenn diesen eine immer größer werdende Menge von Informationen rasch ausgewertet und aufbereitet zur Verfügung stehen«⁶⁹. In diesem Zusammenhang kam der Elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung eine bedeutende Rolle zu. Auch wenn sich die realen Bedingungen für den Einsatz von EDV-Anlagen in den Bundesministerien zunächst noch eher ungünstig gestalteten, wurden sie als wichtige Hilfsmittel zur besseren Erfüllung staatlicher Aufgaben gefördert.⁷⁰ Zudem wurde der Aufbau einer Bundesdatenbank zur Zusammenfassung, Aufbereitung und Nutzbarmachung aller verfügbaren und relevanten Informationen für die Bundesministerien und -behörden geplant. Mit dem Ausbau der Bundesstatistik verband sich ein Vertrauen in die Objektivität und Neutralität statistischer Aussagen als Fundament von Wissenspolitik. Im Sinne einer wissenschaftlichen Politikgestaltung expandierte seit Ende der 1950er Jahre auch das Beratungswesen.⁷¹

67 Vgl. Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt (wie Anm. 24), S. 22f. u. 27; Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 351, 353, 355f., 358, 372 u. 376; Eichhorn, Durch die Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 65.

68 Vgl. Horst Ehmke, Mittendrin. Von der Großen Koalition zur deutschen Einheit, Berlin 1994, S. 109.

69 Bundesbericht Forschung 2. Bericht der Bundesregierung über Stand und Zusammenhang aller Maßnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1967, S. 77, zit. n.: Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 435.

70 Vgl. Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 434f.

71 Die Schaffung wissenschaftlicher Beiräte innerhalb der Ministerien wie 1957 der Wissenschaftsrat, 1963 der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und 1966 der Bildungsrat ließen Politiker zunehmend auf externe Expertisen zurückgreifen. Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt (wie Anm. 2), S. 154 u. 159; Metzler, Die Reformprojekte der Großen Koalition

Mitte 1967 kam es zum Bruch zwischen Kiesinger und seinem ersten Bundeskanzleramtschef Werner Knieper. Bereits nach wenigen Monaten im Amt traten starke Spannungen auf, die sich nicht nur in der unterschiedlichen Arbeitsweise und dem Gegensatz von mündlichem Vortrag und verschriftlichtem Austausch niederschlugen. Auch litt das Bundeskanzleramt unter der steuer- und führungswirksamen Zeit: Während Anfang Dezember 1966 noch eine konstruktive Unzufriedenheit unter den Mitarbeitern des Amtes herrschte, schlug diese nach Einschätzung Klaus Seemanns ein halbes Jahr später in Unzufriedenheit und Resignation um. Die Arbeitsweise sei auf den unterschiedlichen Ebenen eher von einem Gegeneinander als von einem Miteinander geprägt gewesen. Referenten schirmten ihre Hilfsreferenten nach oben ab und klagten gleichzeitig darüber, auf das Niveau eines Sachbearbeiters herabgestuft worden zu sein. Die Übernahme der Leitung des Bundeskanzleramtes durch Karl Carstens leitete eine rettende Reorganisation des Amtes ein. Er legte den Fokus auf die regelmäßige interne Kommunikation unter Einbindung aller Referenten.⁷²

3.3 Brandt – Von Euphorie bis Ernüchterung

Auch wenn die Zeit der Großen Koalition zeitgenössisch oft als Gegenteil von Demokratisierung, geprägt durch die Kanzlerschaft eines Mannes mit NS-Vergangenheit und durch die Verabschiedung der Notstandsgesetze, wahrgenommen wurde, stellt sie forschungsperspektivisch betrachtet einen wichtigen Übergang zur sozial-liberalen Koalition dar. Gesellschaftliche und bundespolitische Verkrustungen lockerten sich und der Weg für die deutlich ambitionierteren Reformprojekte unter Willy Brandts Credo »Mehr Demokratie wagen« wurde bereitet. Dieser konzentrierte sich ab 1969 neben seinem Vorhaben umfassender innerer Reformen besonders auf die neue Ostpolitik und zeigte eher weniger Interesse für das politische Tagesgeschäft. Die anfänglichen Hoffnungen auf eine Rückkehr zur Kanzlerdemokratie kollidierten mit Brandts eher bescheidenen verwaltungstechnischen Kenntnissen und seinem Fokus auf kollegiale Meinungsbildung an Stelle einer starken Ausübung der Richtlinienkompetenz. Er setzte keine Kabinettsdisziplin durch, sondern ließ nicht selten »langatmige Diskussionen«⁷³ zu. Brandt bekleidete neben dem Amt des Bundeskanzlers gleichzeitig das des SPD-Vorsitzenden, was er als Instrument des Ausgleichs und nicht im Adenauerschen Sinn zur Bekräftigung der Kanzlermacht ansah. Nach

im Kontext ihrer Zeit (wie Anm. 51), S. 435 f.; Kurzprotokoll über die erste Sitzung des Interministeriellen Ausschusses zur Koordinierung der Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung am 10.12.1968 im Bundesministerium des Innern, BArch B 106/54313.

72 Vgl. Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt (wie Anm. 24), S. 28–31; Eichhorn, Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg (wie Anm. 5), S. 54–56.

73 Willy Brandt 60: Das Monument bröckelt, in: Der Spiegel (10.12.1973).

dem Wahlsieg 1972 ging das Vertrauen in die Regierung Brandt zurück und die Wahrnehmung seiner Führungsschwäche trat in den Vordergrund.⁷⁴

Bereits bei der lockeren Begrüßung des Personals im Bundeskanzleramt beanspruchte Brandt für sich eher die Rolle eines Gastes, während Horst Ehmke als zukünftiger Bundeskanzleramtschef den eigentlichen Hausherrn repräsentierte. Der Hinweis auf den Bundeskanzler als letzte Weisungsinstanz mit entsprechender Loyalitätserwartung unterblieb.⁷⁵ Im Vergleich zu stillen, im Hintergrund koordinierenden Kanzleramtschefs wie Globke oder Carstens stand Ehmke gern im Mittelpunkt, verfolgte zuweilen eine eigene politische Agenda und zeichnete sich durch seine impulsive Art aus. Er stellte jedoch auch eine gewinnbringende Ergänzung zum introvertierten, eher zögerlich und konfliktscheu agierenden Brandt dar. Ehmke konfrontierte den Kanzler mit der Realität, forderte Entscheidungen ein und drängte Brandt zum Regieren. Zudem konnte er den Kanzler als erfolgreicher Administrator von dessen ungeliebten Alltagsroutine entlasten.⁷⁶ Kollegen aus Ministerkreisen sahen in Ehmke nicht selten einen Konkurrenten und bezeichneten ihn als ›Unterbundeskanzler.⁷⁷ Die Beamtenschaft des Bundeskanzleramtes begegnete Ehmke mit Misstrauen. Dazu trug neben einer Anhebung des Arbeitstempos besonders eine große Verunsicherung infolge einer von Ehmke angefertigten ›schwarzen Liste‹ bei, die Namen enthielt, die von personellen Veränderungen betroffen sein konnten. Somit waren die psychologischen Grundlagen für ein modernes Management unter motivierter Beteiligung des Personals bereits frühzeitig gesperrt worden.⁷⁸

Ehmke fand bei seinem Amtsantritt eine in vielen Bereichen rückständige Behörde vor, deren »verkrustete Personalstruktur«⁷⁹ er aufbrechen wollte, um das Bundeskanzleramt zu einer Machtzentrale auszubauen. Auch wenn parteipolitische Regierungswechsel in der Bundesrepublik keinen vergleichbaren Wechsel der Verwaltungsbeamtenschaft wie in den USA nach sich zogen, so war die Personalstruktur nach Brandts Wahlsieg durchaus wesentlich stärker von Sozialdemokraten geprägt. Im Gegensatz zum sparsamen Schwaben Carstens verdoppelte sich der Personalbestand unter Ehmke beinahe auf 400 Mitarbeiter. Neben der Reaktivierung des Personalrotationssystems zwischen Kanzleramt

74 Vgl. Willy Brandt 60: Das Monument bröckelt, in: *Der Spiegel* 50 (10.12.1973); Knoll, *Das Bonner Bundeskanzleramt* (wie Anm. 4), S. 174.

75 Vgl. Seemann, *Entzaubertes Bundeskanzleramt* (wie Anm. 24), S. 33.

76 Vgl. Arnulf Baring (in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker), *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, S. 623; Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 275.

77 Nach Westrick war Ehmke der zweite Bundeskanzleramtschef, der sein Amt nicht als Staatssekretär, sondern als Bundesminister für besondere Aufgaben ausführte.

78 Vgl. Seemann, *Entzaubertes Bundeskanzleramt* (wie Anm. 24), S. 34–36; Rund um die Uhr, in: *Der Spiegel* 3 (12.1.1970).

79 *Der Macher*, in: *Der Spiegel* (1.2.1971).

und Ressorts führte Ehmke die regelmäßige Runde der Staatssekretäre als formales Gremium ein.⁸⁰

Defizite des Bundeskanzleramtes wurden vor allem in dessen Organisationsstruktur ausgemacht, weshalb Ehmke eine Neugliederung der bisherigen drei Abteilungen in künftig fünf vornahm. Der Schwerpunkt seiner Reorganisationsmaßnahmen lag auf Abteilung fünf, der Planungsabteilung. Ehmke reagierte auf von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform monierte Schwächen, wie den fehlenden systematischen Überblick über den Stand der Verwirklichung des Regierungsprogramms, den unzureichenden Informationsfluss zwischen Bundeskanzleramt und den Bundesministerien sowie ausbleibende inhaltliche Impulsgebung für die Bundesregierung.⁸¹ Die organisationsbezogenen Reformen profitierten zudem von den Vorüberlegungen des Planungsstabes unter Kiesinger.⁸² Im November 1969 wurden in jedem Ministerium Planungsbeauftragte im Rang von Abteilungsleitern eingesetzt, die die einzelnen Ressortplanungen koordinieren und als Mittler zwischen der Arbeit der Ressorts und der Regierung auftreten sollten. Gemeinsam mit dem Leiter der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes Reimut Jochimsen bildeten sie den ressortübergreifenden Planungsverbund der Bundesregierung. Dieser trat alle zwei Wochen zur Erfassung aller in den Ressorts erarbeiteten Vorhaben zusammen, um möglichst frühzeitig allen Ministerien eine gemeinsame Informationsbasis zur Verfügung zu stellen.⁸³

»Zwar zeigten sich die neu ernannten Planungsbeauftragten zu Beginn ihrer Tätigkeit Planungskonzeptionen gegenüber aufgeschlossen, dies änderte sich allerdings in dem Augenblick, in dem beabsichtigt wurde, ihre Aufgaben zu fixieren und damit auch eine Verpflichtung zur Planungsarbeit in den Ressorts einzuführen.«⁸⁴

Das Planungsverständnis entwickelte sich von einem defensiven Planungsoptimismus unter der Großen Koalition zu einer Hochphase zwischen 1969 und 1973. Die Konstruktion eines ressortübergreifenden Planungsverbundes sollte die Bedeutung des Bundeskanzleramtes als zentralem Ort der Politikkoordination steigern, ohne sich jedoch zu einer zentralisierten Gesamtplanung zu entwickeln. Es wurde eine integrierte Politik angestrebt, die die auf einzelne Ministerien aufgeteilten Bereichsplanungen koordinieren und auf gegenseitige Wechselwirkungen prüfen sollte. Der Bezug der Planung weitete sich vom wirtschaftlich-ökonomischen Sektor auf die Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben und damit auf die bewusste Gesellschaftsgestaltung aus. Zeitlich bezog sich die

80 Vgl. Der Macher, in: Der Spiegel 6 (1.2.1971).

81 Für detailliertere Beschreibungen der Veränderungen auf der Arbeitsebene des Bundeskanzleramtes seit 1969 vgl. Knoll, Das Bonner Bundeskanzleramt (wie Anm. 4), S. 182–191, für Abteilung fünf vor allem S. 188–191.

82 Vgl. Seifert, Träume vom modernen Deutschland (wie Anm. 28), S. 41 ff.

83 Vgl. ebd., S. 92.

84 Ebd., S. 93.

Planung nicht mehr auf mittelfristige Zeiträume von drei bis fünf Jahren zur Reaktion auf eine bestehende Krisensituation mit dem Ziel der Stabilisierung, sondern nahm einen Planungshorizont von zehn bis fünfzehn Jahren in den Blick. Mit Hilfe vorausschauender Planung glaubte man gesellschaftliche Fehlentwicklungen bereits vor dem Eintreten krisenhafter Zustände erkennen und entsprechend gegensteuern zu können.⁸⁵

Für die konkrete Umsetzung der Planung wurde ein Frühkoordinierungssystem eingesetzt, das auf verschiedenen technischen Neuerungen und Dateninformationssystemen basierte. Ein technokratischer Geist erhielt Einzug im Bundeskanzleramt, was das Spiegel-Cover mit dem Titel »Computer statt Politik. Minister im Kanzleramt Ehmke«⁸⁶ im Februar 1971 auf besondere Art visualisierte: Der Kopf Ehmkes ist überdimensional groß in Form eines Lochstreifenbandes dargestellt, das sich wirbelartig um das kleine Palais Schaumburg legt. Die Darstellung rekurriert auf Chancen und Gefahren der neuen Computertechnologien beim Einsatz in politischen Entscheidungsprozessen. Im Januar 1970 wurde die von den Planungsbeauftragten beschlossene Einführung standardisierter Datenblattverfahren vorgenommen. Künftig waren alle Vorhaben von wesentlicher politischer Bedeutung monatlich in Form von 26 abgefragten Einzelinformationen auf einer vorgedruckten DIN-A4-Seite zu vermerken und der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes zuzustellen. Zu notieren war neben dem erwarteten zeitlichen Verlauf eine stichwortartige Inhaltsangabe und die Art des Vorhabens, die Aufzählung der beteiligten Ressorts sowie die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.⁸⁷ Mit dem Datenblattverfahren sollte eine rechtzeitige Informierung des Bundeskanzlers und des Kabinetts zur Verbesserung der Koordination und Erleichterung der Kabinettsarbeit sichergestellt werden. Dennoch stieß die Einführung in den einzelnen Ressorts zunächst nur auf verhaltene Zustimmung. Bedenken bezüglich einer vollständigen Offenlegung der internen Arbeit gegenüber dem Bundeskanzleramt und die Sorge vor einer zunehmenden Kontroll- und Regulierungsfunktion wurden laut. In der Praxis hatte das standardisierte Datenblattverfahren neben der misstrauischen Haltung der Mitarbeiter mit dem Problem fehlenden Programmierpersonals zur professionellen Auswertung der Datenmengen und dem Mangel an geeigneten Rechenmaschinen zu kämpfen. Gepaart mit der unpräzisen Definition des Kriteriums »von wesentlich politischer Bedeutung« kam es in den ersten Monaten zu einem enormen Informationsstau in der Planungsabteilung. »Man versank förmlich im Papier der auflaufenden Datenblätter.«⁸⁸ Effektive Auswertungsmechanismen konnten erst gegen Mitte der 1970er Jahre etabliert werden. Streng genommen stellt das Datenblattverfahren allerdings

85 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 361 f.

86 Titelblatt, in: Der Spiegel 6 (1.2.1971).

87 Ein Quellenbeispiel eines Vorhabendatenblattes der Bundesregierung ist einzusehen in: BArch B 136/12974.

88 Seifert, Träume vom modernen Deutschland (wie Anm. 28), S. 99.

keine neue Planungs- oder Entscheidungstechnik dar, sondern fungierte als reines Informationsmedium.⁸⁹

Mit gleicher Zielsetzung wurde zudem ein computergestütztes Vorhabeninformationssystem entwickelt, das bereits in Kiesingers Amtszeit angedacht war, allerdings wegen technischer Schwierigkeiten noch nicht realisiert werden konnte. Als Frühwarnsystem sollte es Informationsfluss und Zeitplanung optimieren sowie mögliche Konflikte zwischen einzelnen Vorhaben frühzeitig sichtbar machen. Obwohl die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt wurden, äußerten auch hier einige Ressorts Bedenken zu weitreichende Einblicke in ihre Arbeit zu geben.⁹⁰ Eine dem Bundeskanzleramt zugeleitete Broschüre des Deutschen Instituts für Betriebswirtschaft präsentierte das »veto-meter« als elektronische Abstimmungsmöglichkeit, um spontane, ehrliche, geheime, präzise und effiziente Entscheidungen zu erzielen. »Damit haben Sie ein Gerät, das Ihnen mitteilt, was die Teilnehmer wirklich denken. 100prozentig.«⁹¹

Als eine der ersten Amtshandlungen der neuen sozial-liberalen Koalition wurde der Entschluss zu einem Neubau des Bundeskanzleramtes bereits sechs Wochen nach den Bundestagswahlen gefasst. Auch wenn vor der Ausschreibung des Bauprojektes im Rahmen eines Architekturwettbewerbs keine breitenwirksame Diskussion über die angemessene architektonische Repräsentationsform der Demokratie stattgefunden hatte, sollten sich die Vorstellungen vom effizienten Regierungshandeln doch formal in einer funktionsorientierten Büroarchitektur widerspiegeln. Die Form des Gebäudes sollte mit der Art der internen Arbeitsorganisation korrelieren und die Modernität und Effizienz baulich demonstrieren.⁹² Das neue Bundeskanzleramt sollte

»nicht abgeschirmt vom alltäglichen Geschehen, von uniformierten Wächtern umstellt, nicht übertrieben aufwendig, sondern in Teilbereichen allgemein zugänglich sein, die verwendeten Baumaterialien sollen nicht den Eindruck von Abgeschlossenheit und Machtfülle hervorrufen.«⁹³

Hinter dem Neubauprojekt verbarg sich neben dem Ziel, alle Abteilungen des Bundeskanzleramtes zur Erfüllung seiner Planungs- und Koordinierungsaufgaben unter einem modernen Dach zu vereinen, die Absicht den tatkräftig zupackenden Veränderungswillen der neuen Bundesregierung ebenso wie die gesellschaftspolitischen Leitideen zu repräsentieren und zu symbolisieren.⁹⁴ Die räumlichen Bedingungen waren somit den Vorstellungen vom modernen Regieren anzupassen und hatten zu einer höheren Arbeitseffizienz im Bundeskanzleramt beizutragen. Als stichhaltige Argumente wurden vor allem bauliche

89 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 367; Seifert, Träume vom modernen Deutschland (wie Anm. 28), S. 96 f., 99 f. u. 120.

90 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 367.

91 Broschüre des Deutschen Instituts für Betriebswirtschaft (24.8.1970), BAArch B 136/3995.

92 Vgl. Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 14, 18, 40, 55 u. 358.

93 Erster Planungsreport für den Neubau des Bundeskanzleramtes (24.2.1970).

94 Vgl. Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 19 u. 27.

Mängel des Palais Schaumburg detailliert ins Feld geführt, die keineswegs mit Hilfe von unwirtschaftlichen provisorischen Umbauten zu beheben wären.

»Der technische Zustand des Hauses [...] erfüllt noch nicht einmal die notwendigen Sicherheitsanforderungen, die man an eine Regierungszentrale stellen muß. Es gibt keine abhörsicheren Räume. Die Telefonanlage funktioniert nicht abhörgeschützt, sie ist außerdem veraltet. Gegensprechanlagen fehlen. Der Aktenumlauf vollzieht sich nur schleppend, nicht zuletzt als Folge der Verteilung der Bediensteten auf (vorerst noch) 5 Häuser. Obwohl der Oberbefehl über die Streitkräfte im Spannungsfall auf den Bundeskanzler übergeht, ist kein Lagezentrum vorhanden; es existiert kein einsatzbereiter Krisenstab. [...] Das Fehlen moderner technischer Einrichtungen bringt erhebliche Reibungs- und Zeitverluste mit sich und führt zu einer unververtretbaren physischen Belastung der an den entscheidenden Stellen im Haus tätigen Bediensteten.«⁹⁵

Die räumliche Aufteilung auf fünf verschiedene Gebäudeteile und die daraus resultierenden weiten Wege erschwerten die Kommunikation und den Aktentransport, der teilweise sogar über enge Wendeltreppen erfolgen musste. Der Kabinettsaal sei zu klein und zugig gewesen, die Hitzeentwicklung im Dachgeschoss zuweilen unerträglich. Zudem fehlten Räume für Ministerbesprechungen und Gruppenarbeiten, eine Klimaanlage und Einrichtungen wie Kantine, Sport- und Waschräume.⁹⁶ Auch die ungenügende Ausstattung mit Bürotechnik kollidierte mit der Ansicht »ein modernes und funktionstüchtiges Verwaltungsgebäude ist heute ohne komplizierte technische Anlagen nicht mehr denkbar.«⁹⁷

Ehmke als politischer Bauherr des neuen Bundeskanzleramtes leitete die Vorplanungen bereits unter Kiesinger in die Wege. Der Bau wurde betont sachlich-funktional gestaltet, zuweilen als zurückhaltend und unakzentuiert beschrieben, um das sachliche »Herrschaftshandeln« zu inszenieren. Die nicht-hierarchische Raumaufteilung und moderne Rolltreppenanlagen symbolisierten eine angestrebte demokratisch-egalitäre Durchlässigkeit des Gebäudes. Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf den Ausbau einer kommunikativen In-

95 Der Chef des Bundeskanzleramtes, Organisation, Personalstruktur und Unterbringung des Bundeskanzleramtes (8.3.1970), BArch B 136/41164, S. 4.

96 Diesbezüglich eine kleine Anekdote: »Einmal wurde Wassertemperatur zur Staatsaffäre: Als Präsident Kennedy im Juni 1963 ein Erfrischungsbad nehmen wollte. Mehr als 28 Grad geben die Hähne des alten Palais nicht her. Erst wurden die Bonner Stadtwerke befragt, ob sie einen Sonderschub Hitze durch die Rohre pusten könnten. Als das nicht ging, folgte ein Befehl wie beim Bau der großen Chinesischen Mauer: Die Kaffeetauchsieder aller Kanzleramtssekretärinnen wurden in Gang gesetzt. Aus kleinen sammelte sich kochendes Wasser in großen Töpfen, von diesen in Eimern. Männer der Bonner Sicherungsgruppe schleppten die warme Kostbarkeit über Höfe und Flure in die einzige Wanne des Palais Schaumburg die in einer Damentoilette steht. Amerikas Präsident konnte baden gehen.« Vgl. Aus zweiter Hand, in: Der Spiegel 24 (6.6.1966); vgl. Ziegler, Kybernetisch regieren (wie Anm. 18), S. 31, 36, 40 u. 42.

97 Arbeitsgruppe Neubau Bundeskanzleramt, Neubauinformation Nr. 2 (10.3.1972), BArch B 136/9834, S. 5.

frastruktur gelegt. Für die Elektronische Datenverarbeitung und die technische Ausstattung ist der größte Anteil der Baukosten vorgesehen gewesen. Telemediale Rundfunksysteme sollten beispielsweise Live-Übertragungen von Fernsehbildern aus dem Presseinformationssaal in andere Räume ermöglichen. Die Beschaffung eines computergesteuerten Telefonsystems zur Herstellung von Konferenzschaltungen wurde mit einer Erhöhung der Arbeitsökonomie und der Arbeitsmobilität begründet.⁹⁸ Zudem war eine Automatisierung des Aktenverkehrs durch die Installation von Aktenlifts und Rohrpostanlagen angedacht. Diesen wurden allerdings von Seiten des Verfassungsschutzes erhebliche Sicherheitsbedenken entgegengebracht – besonders für den Transport von Verschlussakten.⁹⁹ »Der fortschreitende Prozeß der Automatisierung birgt aber auch die Gefahr in sich, daß ein modernes wirtschaftskriminelles Delikt, die sogenannte Computer-Kriminalität, auch im öffentlichen Dienst zunimmt.«¹⁰⁰ Die angedachten Sicherheitsmaßnahmen sollten einerseits gegen Einblicke und Spionage schützen, verschrieben sich andererseits einer betont unauffälligen Ausgestaltung, um den visuellen Eindruck eines nüchtern sachlichen Bürohauses mit zivilem Leben zu vermitteln. Die »angstgetriebene Verpanzerung der westdeutschen Demokratie«¹⁰¹ galt es zu verschleiern.¹⁰²

Ein zentrales Thema des Neubaus stellte das Verhältnis von Raumorganisation und Arbeitsform dar. In diesem Zusammenhang kam dem Quickborner Team, einer privatwirtschaftlichen Unternehmensberatung, eine tragende Rolle zu. Als einer der einflussreichsten kybernetischen Thinktanks Norddeutschlands spezialisierten sie sich auf die Planung von Büroflächen mit dem Leitgedanken einer ›Demokratisierung des Büros‹. Sie verknüpften den Arbeitsraum eng mit den darin vollzogenen Arbeits- und Kooperationsformen. Die Anordnung der Arbeitstische sollte beispielsweise nicht die Hierarchien abbilden, sondern nach bestimmten Arbeitsschritten erfolgen. Nach dem Auftrag Ehmkes wurde das Team erstmals für die Politik beratend tätig und beeinflusste bereits die Wettbewerbsausschreibung des neuen Kanzleramtsbaus maßgeblich. Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform hatte Anfang 1969 zur Schulung im Bereich neuer Arbeitsmethoden ein Entscheidungstraining beim Quickborner Team durchlaufen.¹⁰³ Das wesentliche Konzeptmerkmal des

98 Vgl. Anmerkungen zum EDV-Bericht vom 31.3.1971 (17.5.1971), BArch B 136/3996.

99 Vgl. Ziegler, *Kybernetisch regieren* (wie Anm. 18), S. 203, 207 u. 231–235; einsicht in die Grob-Planung der modernen technischen Ausstattung des neuen Bundeskanzleramtes bietet das Dokument *Neubau Bundeskanzleramt. Technische Ausstattung* (30.12.1969), BArch B 136/9871.

100 ECF-Sicherheit im Neubau (30.1.1975), BArch B 136/9869, S. 2.

101 Ziegler, *Kybernetisch regieren* (wie Anm. 18), S. 249.

102 Vgl. ebd., S. 203, 238, 249 u. 252.

103 Im Januar 1971 sammelte die Arbeitsgruppe Reorganisation während einer Klausurtagung beim Quickborner Team erste direkte Eindrücke bezüglich der neu entwickelten Arbeits- und Planungstechniken. Ihre skeptische und zuweilen ablehnende Haltung im Vorfeld konnte in sinnvolle Unterstützung transformiert werden. Es wurde auf die

Quickborner Teams bezog sich auf einen teamorientierten Führungsstil, der in Gruppen- oder Großräumen zu organisieren war. Funktionierende Kommunikation galt als Voraussetzung für einen reibungslosen Informationsfluss, weshalb kooperierende Arbeitsformen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern zu entwickeln waren. Weil Macht auf Teamarbeit beruhe, sei auch der Bundeskanzler, obgleich an der Spitze der Hierarchie, abhängig von seinem Apparat. In den neuen Formen der Teamarbeit fand sich eine Kombination von organisationssoziologischen und kybernetischen Ansätzen wieder, die oft im Management genutzt wurden. Ein innovativer Fokus wurde auf die Visualisierung von Entscheidungsprozessen gelegt. Mit Hilfe von Schemata, Rastern und Organigrammen an Moderationspostern und Pinnwänden sollte Komplexität reduziert werden.

»Die Quickborner Visualisierungsmethoden setzten in einfachen Arbeitsmitteln um, was die Befürworter politischer Planung anstrebten, nämlich eine Wiederherstellung von Überblick und Entscheidungskompetenz in der Politik.«¹⁰⁴

Auch das *Brainstorming* wurde vom Quickborner Team als neue induktive Methode für die Strukturierung des Entscheidungsprozesses in dessen Frühphase eingeführt. Die bereits für die räumliche Gestaltung angesprochene enthierarchisierte Formation sollte kooperatives Arbeiten ermöglichen.¹⁰⁵ »In dieser Arbeitsweise bildeten sich symbolhaft verdichtet Transparenz und Demokratisierung als Leitvokabeln sozialliberaler Reformpolitik ab.«¹⁰⁶ Am Beispiel des *Brainstormings* lässt sich der Wunsch nach Mitsprache bei der Einführung neuer Arbeitsmethoden ins Bundeskanzleramt gut nachzeichnen. In einem Briefwechsel zwischen dem Vorsitzenden des Personalrates Seemann und Bundeskanzleramtschef Ehmke wurde auf Defizite der *Brainstorming*-Methode verwiesen, die sich zur Bearbeitung vielschichtiger, komplizierterer Probleme über eine erste grobe Strukturierung hinaus nicht eigne und somit für die Planungsvorgänge des Bundeskanzleramtes qualitativ unzureichend sei. Zudem haben nicht die Bedürfnisse der Amtsangehörigen den Ausgangspunkt der methodischen Entwicklung eingenommen. Der Personalrat fürchtete aufgrund beträchtlicher Unruhe auf Mitarbeiterseite als Reaktion auf die Ankündigung des Modells um die Funktionstüchtigkeit und Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes. Um dem Risiko einer weiteren Desorganisation des Amtes entgegenzuwirken, schlug der Personalrat ein Alternativkonzept eines modernen kooperativen Führungsstils vor:

unglückliche Art des Quickborner Teams verwiesen, ihre Methoden im Bundeskanzleramt attraktiv zu verkaufen. Vgl. Klausurtagung der »Arbeitsgruppe Reorganisation« in Quickborn. Eindrücke, Ergebnisse, Erkenntnisse (21.1.1971), BArch B 136/3996.

104 Ziegler, *Kybernetisch regieren* (wie Anm. 18), S. 219.

105 Vgl. ebd., S. 51 f., 54, 58–60, 75, 210 u. 356.

106 Winfried Süß, »Rationale Politik« durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1969–1975, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik*, Berlin 2004, S. 329–348, S. 338.

»Ausgehend von der Überlegung, daß die geistige Abhängigkeit von Vorgesetzten nirgends drückender empfunden wird als im Bürobetrieb und allgemein mit der Übernahme größerer Verantwortung eine relative Zufriedenheit und eine relative Befriedigung persönlicher Bedürfnisse erreicht werden kann, ist der Personalrat der Auffassung, daß im Bundeskanzleramt als neue Form der behördlichen Menschenführung mit dem Ziel, selbstständig handelnde und entscheidende Mitarbeiter zu gewinnen, als neues Führungs- und Organisationsprinzip die ›Führung im Mitarbeiterverhältnis durch Delegation von Verantwortung‹ auf ihre Eignung geprüft werden sollte, wie sie im sogenannten ›Harzburger Modell‹ von der Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft in Bad Harzburg zunächst für die Wirtschaft und sodann für die Verwaltung entwickelt worden ist.«¹⁰⁷

Auf der einen Seite sollen selbstständiges Denken und Eigeninitiative der Mitarbeiter im Sinne kooperativer Teamarbeit unterstützt werden, andererseits befürwortete Seemann den Erhalt der hierarchischen Führungspyramide.

»Die Entscheidungen in der politischen Planung sollten daher als Ergebnis einer systematischen Analyse unter Einbeziehung der verfügbaren Ressourcen fallen und nicht eines Brain-Storming-Verfahrens, das den Gegensatz zu den systematisch-analytischen Verfahren bildet. Eine Ressourcenplanung erscheint dem Personalrat mittels des Brain-Storming-Verfahrens überhaupt nicht möglich.«¹⁰⁸

Auch sei Mitbestimmung und Mitverantwortung bei der kollektiven Verantwortung eines *Brain-Storming*-Teams nicht möglich.¹⁰⁹ Die Arbeitsgruppe Organisation reagierte im Rahmen des offenen Briefwechsels mit dem Verweis, dass eine konkrete Entscheidung und somit die Mitwirkung des Personalrates noch gar nicht anstünde, da es sich bislang lediglich um Vorschläge, Erprobungen und Meinungsbilder gehandelt habe. Zugleich wurde die Bereitschaft zum persönlichen Gespräch und zur Einbindung des Personalrats im Rahmen der Arbeitsgruppe Organisation deutlich gemacht.¹¹⁰

Viele der Planungsvorhaben der sozial-liberalen Koalition scheiterten an ihrer praktischen Umsetzung, was Ehmke resignieren ließ. Die Gründe hierfür sind vielfältig und sollen im Folgenden angeführt werden, ohne jedoch Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Wie bereits erwähnt, schlug die allgemeine Stimmung des ›Planungsoptimismus‹ nach seiner Hochphase um 1973 in eine Planungsernüchterung um. Angesichts sichtbar werdender und sich zuspitzender Probleme, wie der Ölpreiskrise 1974, gewann die Einsicht Oberhand, Krisenszenarien auch mit Hilfe von Planungstechniken nicht frühzeitig genug erkennen und verhindern zu können. Die Planungseuphorie begann bereits

107 Der Vorsitzende des Personalrates im Bundeskanzleramt Dr. Seemann an den Chef des Bundeskanzleramtes (15.3.1971), BArch B 136/3996, S. 9.

108 Ebd., S. 8.

109 Vgl. Der Vorsitzende des Personalrates im Bundeskanzleramt Dr. Seemann an den Chef des Bundeskanzleramtes (13.4.1971), BArch B 136/3996.

110 Vgl. Arbeitsgruppe Organisation an den Vorsitzenden des Personalrates Dr. Seemann (21.4.1971), BArch B 136/3996.

vor dem praktischen Einsatz der neu geschaffenen Planungsinstrumente abzuebben.¹¹¹ Beispielsweise bedurfte eine fundierte SOLL-Analyse der Studiengruppe für Systemforschung mit konkreten Umstrukturierungsplänen zunächst Zeit, um eine detaillierte Analyse des IST-Zustandes des Bundeskanzleramtes zu erarbeiten.¹¹² Im Dezember 1972 trat erschwerend ein personeller Wechsel an der Spitze des Bundeskanzleramtes hinzu: Nach dem Übertritt Ehmkes ins Postministerium folgte Horst Grabert als neuer Bundeskanzleramtschef. Dieser brachte im Vergleich zum planungstheoretisch informierten Ehmke wenig Interesse für den Planungsbereich mit. Auch der Theoretiker Jochimsen wurde durch den pragmatischen Albrecht Müller ersetzt. Statt dem Ideal der langfristig gesellschaftsverändernden Politik mit seinen großen Erwartungen an das Reformprinzip Planung zu folgen, konzentrierte man sich im Sinne eines punktuellen Krisenmanagements auf die kurzfristige Bewältigung dringender Einzelprobleme.¹¹³

Somit ergab sich lediglich ein schmales Zeitfenster, innerhalb dessen die Planung zwar im Regierungsbereich organisatorisch verankert werden konnte, dort jedoch keine dauerhafte Veränderung des politischen Entscheidungsprozesses erzielte.¹¹⁴ Verfestigte machtpolitische Interessenstrukturen innerhalb des Organisationssystems riefen Widerstand gegen die Reformvorhaben von oben hervor, sodass eine fehlende Bereitschaft zur langfristig konstruktiven Mitarbeit attestiert werden kann. Fachreferenten sperrten sich gegen die Beteiligung ihrer Ressorts an der Vorhabenerfassung; wobei kleinere Ministerien ihnen durchaus aufgeschlossener begegneten als beispielsweise das Bundesinnen- und das Bundesfinanzministerium. Aufgrund der ausgeprägten Wahrnehmung einer Konkurrenzbeziehung zwischen den Ressortchefs und dem Bundeskanzleramtschef scheuten diese eine frühe Transparentmachung ihrer Planungen und befürchteten dem Bundeskanzleramt damit freiwillig ein Kontrollinstrument in die Hände zu legen.¹¹⁵ Widerstand regte sich auch im Kreis der beamteten Staatssekretäre: Die Institution des Planungsbeauftragten befeuerte die Sorge

111 Im Sommer 1971 erteilte der Finanzminister den Reformprojekten des Arbeitsprogramms eine Finanzierungsabsage, was den Reformelan der Regierungsplaner zusätzlich ermüden ließ. Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 374 u. 377; Hockerts, Einführung (wie Anm. 14), S. 251.

112 Die ersten Analyse-Ergebnisse zum IST- und zum SOLL-Zustand sind hier einzusehen: Studiengruppe für Systemforschung, Projekt Systemanalyse im Bundeskanzleramt, Arbeitspapier Funktionsbestimmung des Bundeskanzleramtes, 1. Zwischenergebnis (Januar–März 1970), BArch B 136/3994.

113 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 375.

114 Erschwerend trat die verkürzte Legislaturperiode hinzu. Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 377.

115 Information stellt eine wichtige Machtressource im politischen Entscheidungsprozess dar. Allerdings liegt ihre Exklusivität nicht primär in ihrem Inhalt, sondern in ihrer Frühzeitigkeit. So sind beispielsweise zwei Drittel der den Bundeskanzler täglich erreichenden Informationen öffentlich zugänglich. Vgl. Korte, Machtmakler im Bundeskanzleramt (wie Anm. 12), S. 124; Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 376 f.

vor einer verstärkten Einmischung des Bundeskanzleramtes in die Ressortarbeit. Sie reagierten mit Informationsblockaden.¹¹⁶

»Da keine Informationspflicht der Ressorts gegenüber dem Kanzleramt existierte, verzichteten manche Ressorts schlicht auf eine rechtzeitige Vorhabenplanung und hofften so, einer Kontrolle zu entgehen und ihr Anliegen quasi schleichend durch das Kabinett zu bringen.«¹¹⁷

Auch die Fachreferate, die sich bislang als Mittler zwischen der Arbeit der einzelnen Ressorts und dem Bundeskanzler sahen, fürchteten um ihre einflussreiche Scharnierfunktion. Die bereits etablierte ressorteigene Planungsabteilung schien überflüssig zu werden, weshalb auch hier mit der Abschirmung des übergeordneten Planungsstabes von dringend erforderlichen Ressortinformationen reagiert wurde.¹¹⁸

Bei der Reform der Entscheidungsverfahren zu überwindende technische Schwierigkeiten wurden außerdem unterschätzt, indem die Problemlösekapazitäten von Planungsverfahren eine zu optimistische Beurteilung erfuhren. Die allgemeine Modernitäts- und Fortschrittsgläubigkeit stellte hohe Erwartungen an die EDV-Möglichkeiten, die mit dem technischen Stand divergierten. Das computerunterstützte Vorhabenerfassungssystem wurde beispielsweise nahezu ohne Testlaufzeit und unter hohem Zeitdruck eingeführt. Bei den formalisierten Datenblättern trat ein Übersetzungsproblem zu Tage zwischen der Sprache der Politik, welche die feinen Nuancen nicht selten zwischen den Zeilen transportiert, und dem eng geschnürten Korsett der standardisierten Datenerhebungen.¹¹⁹ Die SPD urteilte, das Kanzleramt sei zurückgedrängt worden »auf die Aufgaben des Straßenverkehrsamtes: An- und Abmeldung von Datenblättern.«¹²⁰

4. Schlussbemerkungen

Die Untersuchung der Arbeits- und Entscheidungsstrukturen des Bundeskanzleramtes unter Erhard, Kiesinger und Brandt hat eine grundlegende Beeinflussung durch die gesellschaftspolitischen Leitideen und Wandlungsprozesse der 1960er Jahre gezeigt. Die Planungseuphorie spiegelte sich spätestens seit Kiesinger in institutionellen Veränderungen wie der Einrichtung des Planungsstabes, gefolgt von der Planungsabteilung sowie der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform innerhalb des Bundeskanzleramtes wider. Für die Planung der Planung wurden Zeit und finanzielle Mittel in professionelle

116 Vgl. Seifert, *Träume vom modernen Deutschland* (wie Anm. 28), S. 94; Roland Sturm/Heinrich Pehle, *Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale* (wie Anm. 13), S. 69.

117 Seifert, *Träume vom modernen Deutschland* (wie Anm. 28), S. 103.

118 Vgl. Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« (wie Anm. 14), S. 356.

119 Vgl. ebd., S. 375 f.

120 SPD: Was passiert, wenn nichts passiert, in: *Der Spiegel* 45 (5.11.1973).

Arbeitsstrukturanalysen externer Expertengruppen wie der Studiengruppe für Systemforschung Heidelberg oder des Quickborner Teams zur Evaluierung des IST-Zustandes investiert. Gepaart mit tendenziell innovationsfeindlichen Behördenstrukturen führten diese detaillierten Analyseverfahren zu einem Hinterherhinken der praktischen politischen Planungstätigkeiten hinter den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, die im Übergang zu den 1970er Jahren bereits auf Planungsernüchterung standen. Reformprojekte wie der Neubau des Bundeskanzleramtes standen gesamtgesellschaftlichen Trends entgegen und verloren somit den legitimierenden Rückhalt in der Bevölkerung.

Auch die Frage nach der Vereinbarkeit von politischer Planung und demokratischer Partizipation fand in der Entwicklung des Bundeskanzleramtes ihren Niederschlag. Autoritäre Führungskonzepte, wie sie unter Adenauer besonders im Bundeskanzleramt implementiert worden waren, konnten nicht allein mit einem personellen Wechsel des Bundeskanzlers abgelöst werden. Erhard stellte mit seiner Öffnung hinsichtlich eines freien, kollegialen Meinungs austausches die ersten Weichen, die Kiesinger organisationsbezogen ausbaute und Brandt schließlich großflächig unter dem Credo ›Mehr Demokratie wagen‹ befahren ließ. Obgleich Erhard und Kiesinger noch der Führungsschwäche bezichtigt wurden, leisteten sie eine wichtige Vorbereitung für Brandts Führungsstil. Neben zunehmenden Partizipationsansprüchen bei Entscheidungen, die die Arbeitsstrukturen der Behörde betrafen, wurden auch die Probleme bei der Durchsetzung von Reformvorhaben ohne entsprechende Mitnahme und Einbeziehung der Mitarbeiter sichtbar. Unterblieb eine frühzeitige Einführung und Erläuterung der geplanten Änderungsmaßnahmen, wie bei der Einsetzung der Planungsabteilung oder der Einführung des Datenblattverfahrens, konnte dies großes Misstrauen, Informationsblockaden und eine lähmende Verweigerungshaltung nach sich ziehen. Auch die erfolgreiche Implementierung neuer Arbeitsmethoden wie die des Quickborner Teams war auf die Mitarbeit aller Personalebene angewiesen. Unverständnis rief nicht selten Angst vor Kompetenzverlust und gesteigertes Konkurrenzdenken hervor. Besonders die Einflussnahme von externen Gruppierungen wie bei evaluierenden Fragebogenaktionen der Studiengruppe für Systemforschung oder bei Besuchs anfragen vonseiten externer Wissenschaftler lösten große Skepsis bei den Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes aus. Zur Abschottung nach außen wurde oft auf das Argument des Sicherheitsrisikos im Falle einer Preisgabe der Informationen rekurriert.

Ein Schlüsselement für die Arbeitsweise innerhalb des Bundeskanzleramtes stellt die Kommunikation dar. Diese sollte mit Hilfe von technischen Innovationen der Elektronischen Datenverarbeitung effizienter gestaltet werden und gleichzeitig einen größeren Partizipationsradius ermöglichen. Interessante Einblicke in das Zusammendenken von Demokratisierung, Modernisierung und Technisierung bietet die Planung des Neubauprojektes des Bundeskanzleramtes. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings die Tendenz der 1960er Jahre, die technischen Möglichkeiten im Vergleich zum realen Entwicklungsstand der Technik zu überschätzen.

Rüdiger Bergien

Telefonpolitik in der Beschlussfabrik

Die Informalität des Entscheidens in der Machtzentrale der SED

Im Herbst 1969 startete die Parteizentrale der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) in das digitale Zeitalter. Ein Robotron »R 300«¹ wurde im vierten Geschoss des Hauses des Zentralkomitees (ZK) installiert, bezeichnenderweise in jenen Räumlichkeiten, in denen bis dahin die Hausbibliothek ihren Platz gehabt hatte, welche nun in ein Dachgeschoss weichen musste.² Die Parteispitze der SED setzte große Erwartungen in die EDV: Vor dem Hintergrund der Technik- und Kybernetikbegeisterung der 1960er Jahre³ galt sie als das Mittel der Wahl, die eigenen Steuerungs- und Informationsprobleme in den Griff zu bekommen. Dabei dürfte der Ehrgeiz der SED-Spitze dadurch gesteigert worden sein, dass man auf diesem Feld der KPdSU einmal einen Schritt voraus zu sein schien.⁴ Mit Karl-Heinz Steuer gewann man einen der führenden DDR-Computerexperten als Leiter des »Sektors EDV« in der ZK-Abteilung Parteiorgane.⁵ Unter Steuers Leitung nahm dieser Sektor mit seinen 65 Mitarbeitern⁶ eine ganze Reihe von EDV-Projekten in Angriff, unter anderem den Aufbau einer Datenbank mit dem Titel »Beschlusspeicherung«.

- 1 Bei dem »R 300« handelt es sich um eine Datenverarbeitungsanlage, mittlerer Größe und einem Nachbau der erfolgreichen IBM 1401-Serie. Der »R 300« war der im Herbst 1966 auf der Ausstellung »Interorgtechnika« vorgestellt und von den Parteichefs Leonid Breschnew und Walter Ulbricht persönlich in Augenschein genommen worden. J. Liegert, Die Geschichte der Entwicklung und Überleitung der EDVA R 300 von Robotron, Dresden 2006, S. 9.
- 2 Information über die Vorbereitung der Projektierung zum Ausbau der Räume für die Aufstellung des Robotron R 300. Mit einem Anschreiben von Gisela Trautzsch an Günter Mittag (15.10.1968), Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (künftig SAPMO-BArch), DY 30/IV A 2/2.01/3, Bl. 36 f.
- 3 Zur Adaption der Kybernetik in der Sowjetunion im Besonderen und im Staatssozialismus im Allgemeinen siehe zuletzt Benjamin Peters, How Not to Network a Nation. The Uneasy History of the Soviet Internet, Cambridge 2016, S. 29 ff.
- 4 So beauftragte das ZK der KPdSU das Forschungsinstitut »Woschod« erst 1976/77 damit, ein EDV-gestütztes Informationssystem für den Parteiapparat zu entwickeln, siehe Slawa Gerowitsch, Kyberkratie oder Kyberbürokratie in der Sowjetunion, in: Bernd Greiner u. a. (Hg.), Macht und Geist im Kalten Krieg, Hamburg 2011, S. 377–395, S. 388; unter Verweis auf E. I. Orlov, Informatizatsiia Tsentral'nogo komiteta Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soiuza, in: Informatzionnye resursy Rossii 6 (2005).
- 5 Steuer war im Zuge der Wirtschaftsreformen der 1960er Jahre maßgeblich an der Computereinführung in den Leuna-Werken beteiligt gewesen.
- 6 ZK-Abteilung Parteiorgane, Betr. Vorlage an das Sekretariat des Zentralkomitees betr. a) Bestätigung des Genossen Steuer als stellvertretender Abteilungsleiter und Leiter des

Das Projekt »Beschlusspeicherung« sollte ein gravierendes Effizienzproblem der Parteizentrale lösen helfen: Politbüro und ZK-Sekretariat fassten jährlich Hunderte von Beschlüssen, das ZK-Sekretariat bis zu 2000, das Politbüro 700 bis 800.⁷ Doch inwiefern diese Beschlüsse in Partei und Staat auch umgesetzt wurden, blieb oft nebulös. Das lag nicht zuletzt daran, dass die für die Beschlusskontrolle zuständigen ZK-Mitarbeiter mitunter den Überblick verloren, welche Beschlüsse in ihr Ressort fielen und bis wann sie der Parteiführung über Erfolg oder Misserfolg zu berichten hatten. Der »R 300« erschien vor diesem Hintergrund als eine Rettungsinsel inmitten einer Flut von Parteibeschlüssen.

Ab Herbst 1969 begann ein Dutzend »Datenerfassungskräfte« damit, alle Beschlüsse der Spitzengremien der Partei – ZK, Politbüro, ZK-Sekretariat –, die seit dem VI. Parteitag der SED 1963 getroffen worden waren, auf Lochstreifen zu erfassen. Diese Lochstreifen konnten von dem »R 300« verarbeitet werden. Bis 1971 hatte man bereits 20.000 Beschlüsse mit Schlagwörtern, Datum und einem Kürzel der zuständigen ZK-Abteilung erfasst, der »Echtlauf« der Anwendung konnte beginnen. Doch zeigten die Nutzer kaum Interesse. In der allgemeinen Computer-Euphorie der späten 1960er Jahre waren die Verantwortlichen des ZK-Sektors EDV davon ausgegangen, dass ein Angebot automatisch auch eine Nachfrage nach sich ziehen würde. Für das zeitgleich aufgebaute Projekt »Mitgliederbewegung« traf das auch zu. Allein die Beschlussdatenbank, so monierte die Abteilung Parteiorgane unter anderem im Mai 1972, wurde »relativ wenig von den Abteilungen des ZK genutzt«⁸. Appelle an die Mitarbeiter, mehr mit diesem Projekt zu arbeiten, fruchteten nicht. Zum 1. Januar 1974 wurde es eingestellt.⁹

Dieser Abbruch des »Beschlussprojektes« lässt sich auf unterschiedliche Weise interpretieren. Eine Lesart wäre, dass nicht einmal modernste Technik dazu beitragen konnte, die Entscheidungsverfahren der SED-Spitze effektiver zu machen: Durch die Überzentralisierung des politischen Systems produzierte die SED-Spitze *per se* mehr Entscheidungen, als ihr Exekutivorgan, der Apparat des Zentralkomitees, um- bzw. durchsetzen konnte. Dessen Mitarbeiter hätten folglich kein Interesse daran haben können, sich über die EDV noch mehr Entscheidungen auf den Tisch zu holen, für deren Umsetzung sie dann zuständig gewesen wären. Man lebte besser damit, sich nicht für jeden der Dutzenden von

Sektor EDV der Abteilung Parteiorgane des ZK, b) Erweiterung des Strukturplans für den Sektor EDV der Abteilung Parteiorgane des ZK (4.9.1970), SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/3A, 1929, Bl. 38 f.

- 7 So eine Auswertung aus dem Jahre 1968, in: SAPMO-BArch, DY 30/IV A 2/2.01/3, Bl. 40.
- 8 Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung der EDV [...] in der Parteiarbeit (31.5.1972), SAPMO BArch, DY 30/J IV 2/3A/2182, Bl. 115–123, Bl. 122.
- 9 Siehe Bericht über die Erfahrungen bei der Anwendung der EDV in der Parteiarbeit (20.5.1974), SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/3A/2524, Bl. 116–123, Bl. 116. Entscheidend für das Scheitern dieses Projekts war wohl, dass die Recherche von Texten seinerzeit ausgesprochen unkomfortabel war, vor allem auch, weil die ZK-Mitarbeiter in der Regel keine EDV-Kenntnisse besaßen.

Beschlüssen direkt zuständig zu fühlen, die sich vonseiten des Politbüros auf Partei und Staat ergossen. Beides zusammengenommen illustriert aufs Beste das Narrativ vom Niedergang und dem zwangsläufigen Untergang der staatssozialistischen Systeme.

Demgegenüber wird im Folgenden argumentiert, dass die Beschlussdatenbank in einem Zeitraum aufgebaut wurde, in dem sich die Funktion der Beschlüsse von Politbüro und ZK-Sekretariat veränderte. Zwar stieg, wie im *ersten* Teil dieses Beitrags gezeigt werden soll, die Gesamtzahl der jährlich von den beiden wichtigsten Entscheidungsgremien der Partei getroffenen Beschlüsse immer weiter an. Doch lagerten, *zweitens*, die Parteichefs Walter Ulbricht und vor allem Erich Honecker systematisch die eigentlichen Entscheidungsprozesse aus den Sitzungen von Politbüro und ZK-Sekretariat aus. Diese Informalisierung des Entscheidens eröffnete, *drittens*, nachgeordneten Partei- und Staatsfunktionären wie den Abteilungsleitern des ZK mehr Möglichkeiten, auf das Entscheiden Einfluss zu nehmen. Der Fokus des mittleren und höheren Parteiapparats verlagerte sich, zumindest tendenziell, von der Beschlusskontrolle auf die Beschlussproduktion. Wenigstens mittelbar drückt das Scheitern der Beschlussdatenbank diesen Trend aus.

1. Ein »Teufelskreis an Beschlüssen«

In den späten 1940er und 1950er Jahren gleicht die quantitative Entwicklung der von der SED-Führung gefassten Beschlüsse einer ansteigenden Fieberkurve. Im Jahre 1947 wurden in insgesamt hundert Sitzungen des Zentralsekretariats der SED gut tausend Tagesordnungspunkte aufgerufen – von der »Wahlunterstützung für die KPD in den Westzonen« (7. Januar) bis zur Genehmigung eines Erholungsaufenthalts von Wilhelm Koenen im »Seehaus«¹⁰ (29. Dezember) – und in aller Regel mit einem Beschluss (oder auch mehreren Beschlüssen) abgehandelt.¹¹ Vor dem Hintergrund der Stalinisierung der SED und ihrer Transforma-

10 Wilhelm Koenen (1886–1963) amtierte von 1946 bis Ende 1948 als Vorsitzender der SED Sachsen (zusammen mit Otto Buchwitz) und war seit 1946 Mitglied des Parteivorstands der SED.

11 Den folgenden Angaben über die quantitative Entwicklung der Beschlussproduktion der SED-Zentrale liegt eine Auszählung der Tagesordnungen der Sitzungen des Zentralsekretariats und, ab 1949, von Politbüro und ZK-Sekretariat zugrunde. Dabei liegt es auf der Hand, dass die Zahl der Tagesordnungspunkte nicht mit der Zahl der getroffenen Beschlüsse gleichgesetzt werden kann. Denn in der Regel wurden zu einem Tagesordnungspunkt (zum Beispiel zum »TOP« »Jugendfragen« in der Sitzung des Zentralsekretariats am 7.1.1947) mehrere Beschlüsse gefasst (in diesem Falle fünf). Andererseits wurden in einigen Fällen – allerdings eher selten – Berichte auch nur »zur Kenntnis genommen«, ohne dass daraus ein Beschluss gefolgt wäre. Schließlich hätte eine exakte Quantifizierung der Beschlusspraxis der SED-Spitzenorgane es auch erfordert, zwischen jenen Beschlüssen zu differenzieren, die eine politische Entscheidung im eigentlichen Sinne bedeuteten – die explizit aus mehreren Alternativen eine bevorzugten und die mit Ver-

tion in eine Staatspartei – die Entscheidungen des Ministerrats durch eigene Entscheidungen vorwegnahm – kam es zu einem steilen Anstieg der Zahl der gefassten Beschlüsse. Im Jahre 1949 umfassten die Tagesordnungen von Politbüro und Sekretariat des Zentralkomitees (die an die Stelle des Zentralsekretariats getreten waren)¹² knapp 2100 Tagesordnungspunkte. Der ›Peak‹ war in den Jahren 1951/52 erreicht: Im Sommer 1952 beschloss die 2. Parteikonferenz der SED, »die Grundlagen für den Aufbau des Sozialismus« zu schaffen. Davor und danach kam es zu einer »Sturmflut an Beschlüssen« der Partei- und Staatsspitze, die von der Bildung landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften über die »Förderung einer fortschrittlichen deutschen Filmkunst« bis zum Aufbau der kasernierten Volkspolizei reichten.¹³ 1951 und 1952 wurden pro Jahr zusammengenommen um die 4000 Tagesordnungspunkte in den Sitzungen der SED-Spitzengremien aufgerufen.

Nach dem 17. Juni 1953, dem niedergeschlagenen Volksaufstand in der DDR, nahm die Zahl der in den Politbüro- und Sekretariatssitzungen behandelten Tagesordnungspunkte einige Jahre lang ab, im Jahre 1954 auf knapp 1600 insgesamt. Hierin dürfte sich auch der Einfluss der sowjetischen ›Freunde‹ ausdrücken: Bei mehr als einer Gelegenheit versuchten diese ihren ostdeutschen Genossen nahezubringen, dass es »oft bedeutend wirksamer« sein könne, die nachgeordneten Organe selbst Beschlüsse fassen und verwirklichen zu lassen, als durch ständige ZK-Beschlüsse deren »Initiative zu hemmen«¹⁴. Analog hieß es in mehreren Vorlagen des SED-Politbüros, dass zentrale »Beschlüsse, die die Aufgaben der Bezirks- und Kreisleitung betreffen [...] zahlen- und umfangmäßig zu reduzieren«¹⁵ seien.

bindlichkeitsansprüchen gegenüber Dritten verbunden waren – und jenen Beschlüssen, die eine solche Entscheidung nur vertagten. Der hier vorgenommene Rückschluss von der Zahl der Tagesordnungspunkte auf die Zahl der Beschlüsse bietet entsprechend nur einen explorativen Zugang zur quantitativen Dimension des Entscheidens in der SED-Zentrale. Dieser Zugang bildet aber doch gewisse Tendenzen ab, zumal sich die beschriebene Beschlusspraxis im Laufe der Jahrzehnte nicht wesentlich veränderte. Die Tagesordnungen von Politbüro und ZK-Sekretariat sind im Internet abrufbar unter <http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/>

12 Heike Amos, Politik und Organisation der SED-Zentrale 1949–1963. Struktur und Arbeitsweise von Politbüro, Sekretariat, Zentralkomitee und ZK-Apparat, Münster 2003, S. 37–40.

13 Norbert Podewin, Walter Ulbricht. Eine neue Biographie, Berlin 1995, S. 230 f.

14 So im Rahmen des Besuchs einer Delegation von leitenden Mitarbeitern des SED-ZK-Apparats im Dezember 1954 in Moskau: Protokoll der Aussprache mit dem Abteilungsleiter und den Sektorenleitern der Abteilung Parteiorgane im ZK der KPdSU (22.12.1954), SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/5/158, Bl. 3–122, Bl. 8; derartige Ratschläge entsprachen der Generallinie Nikita Chruschtschows, die KPdSU durch die Stärkung regionaler Entscheidungsgremien »wiederzubeleben«.

15 Vorlage des Politbüros der SED. Vorläufige Ordnung für die Verbesserung der Arbeitsweise des zentralen Parteiapparates (o. D. [1957]), SAPMO-BArch, DY 30/9159, Bl. 115–119, Bl. 118.

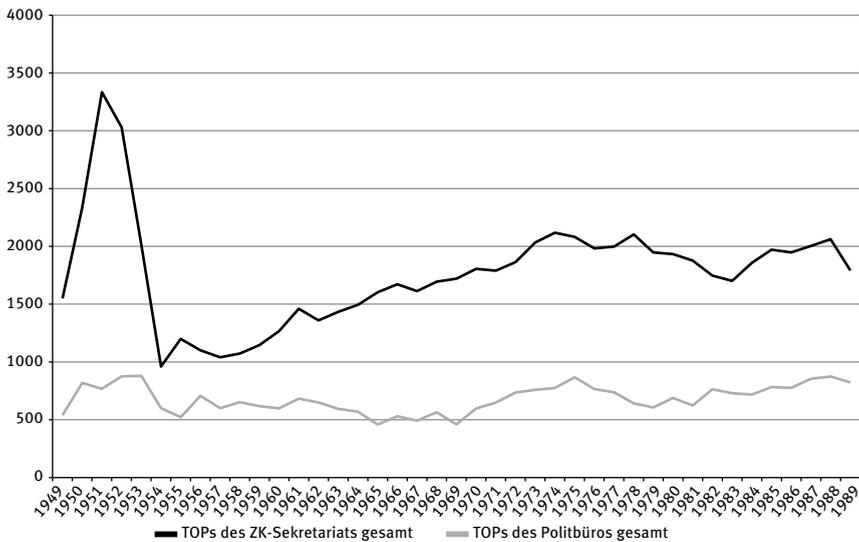


Abb. 1: Zahl der in den Sitzungen des ZK-Sekretariats und des Politbüros behandelten Tagesordnungspunkte (addierte Jahreswerte).

Doch ab 1959/60 machte die ›Beschluss-Fieberkurve‹ wieder einen Ausschlag nach oben. Hintergrund waren die durch den V. Parteitag der SED im Juli 1958 eingeleitete »beschleunigte Fortsetzung der sozialistischen Umgestaltung« und, ab 1963, die von Parteichef Ulbricht initiierten Wirtschaftsreformen. So behandelten Politbüro und ZK-Sekretariat ab 1961 jährlich wieder mindestens 2000 Tagesordnungspunkte, im Jahre 1970 2400 und im Jahre 1975 schließlich knapp 3000 Tagesordnungspunkte. Bis 1989 blieb dieses Niveau ungefähr erhalten. Bis 1979 gab es zwar noch einmal einen Rückgang auf 2500 Tagesordnungspunkte, dem allerdings bis 1988 ein erneuter Anstieg auf knapp 3000 folgte.

Angemerkt sei, dass die westdeutsche Bundesregierung in ihren 42 Kabinettsitzungen des Jahres 1974 nicht mehr als 532 Tagesordnungspunkte behandelte. Von diesen bestanden mehr als die Hälfte aus Berichten von Kabinettsmitgliedern, die keine Beschlüsse nach sich zogen.¹⁶ Gewiss ist ein direkter Vergleich zwischen der Beschlusspraxis einer kommunistischen Staatspartei und der Regierung einer föderal aufgebauten Demokratie nicht möglich. Doch vermittelt die Differenz immerhin eine Vorstellung davon, in welchem Maße die SED-Parteiführung das politische Entscheiden in der DDR monopolisierte, zumal der überwiegenden Zahl der Ministerratsbeschlüsse ein Parteibeschluss voranging. Zudem lässt sich erahnen, wie weitgehend die Entscheidungsvorbereitung und

16 Siehe die Online-Version der Edition: Das Bundesarchiv (Hg.), Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Koblenz 2019, <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/index.html> (Stand: 2.7.2019).

-Umsetzung die Aktivitäten der um die 900 politischen Mitarbeiter der Partei-zentrale dominierte. Nicht untypisch war die Arbeitswoche des ZK-Instruktors Erich Wiedra vom 8. August bis zum 13. August 1960, über deren Verlauf wir dank einer Arbeitszeiterfassung informiert sind: 22 Stunden war Wiedra mit der Abfassung von Beschlussvorlagen beschäftigt, weitere 25 Stunden nahm er an Sitzungen teil, die die Umsetzung der zentralen Parteibeschlüsse zum Gegenstand hatten.¹⁷

Die ›Fieberkurven‹ in der Entscheidungsproduktion verweisen indes nicht nur auf die ›hysterische Geschäftigkeit‹ des Apparats der Aufbaujahre. Sie legen auch nahe, dass ein Zusammenhang bestand zwischen politischen Krisen bzw. zwischen politischen Kampagnen und einer gesteigerten Beschlussproduktion. Gemäß dem Credo der ›Apparatschiks‹ – »wenn es nicht vorwärts geht, muss die Partei Staat und Wirtschaft leiten«¹⁸ – war die ›Entscheidungskultur‹ der SED durch die Tendenz geprägt, Probleme dadurch zu lösen, dass man immer neue Entscheidungen traf. Der Abteilungsleiter Industrie des Zentralkomitees sprach im Sommer 1952 treffend von einem »Teufelskreis« – »je mehr Beschlüsse oben gefasst werden, umso weniger werden unten verwirklicht«¹⁹.

Damit ist die extensive Beschlussproduktion zumindest der 1950er Jahre weniger ein Indiz für eine totalitären Herrschaftspraxis, als für die Grenzen eines solchen Herrschaftsanspruchs. Tatsächlich verfügte die SED-Führung in den frühen 1950er Jahren noch nicht in dem Sinne über die Macht im ost-deutschen Teilstaat, dass ihre Beschlüsse durchweg auf Gehorsam gestoßen wären; im Gegenteil. Selbstbewusste altkommunistische Minister wie Fritz Selbmann²⁰ stellten Parteibeschlüsse ebenso regelmäßig in Frage (›ich [bin] der Meinung, dass man die Dinge so nicht machen kann.«²¹) wie erste Sekretäre einer SED-Bezirksleitung, die einen ZK-Mitarbeiter bestenfalls als Übermittler von Informationen in die Zentrale akzeptierten, nicht aber als deren Repräsentanten. Schwerer noch wog ein Kommunikationsproblem: Im Zusammen-

17 SAPMO-BArch, DY 3/IV 2/5/193, Bl. 179.

18 Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Arbeit der Abteilungen des ZK (o. D. [März/April 1960]), SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/6.10/4, Bl. 131–139, Bl. 132.

19 Bei Besuchen von Betrieben, so erläuterte derselbe ZK-Abteilungsleiter weiter, sei ihm immer wieder von den dortigen Genossen entgegengehalten worden, dass »ihr uns derart von allen Seiten mit Beschlüssen [überschüttet], dass man gar nicht mehr mit dem Lesen mitkommt, geschweige denn mit der Verwirklichung.« Eberhard Arlt (ZK-Abteilung Industrie), Betr. Vorschläge für die Verbesserung der Arbeit des Politbüros und des Sekretariats des ZK in wirtschaftlichen Fragen (19.6.1952), SAPMO-BArch, DY 30/9 9159, Bl. 10–24, Bl. 12.

20 Fritz Selbmann (1899–1975) amtierte 1949/50 als Minister für Industrie, 1950/51 für Schwerindustrie, 1951–53 für Hüttenwesen und Erzbergbau und 1953–55 als Minister für Schwerindustrie.

21 Fritz Selbmann, an Anton Plenikowski (ZK-Abteilung Staatliche Verwaltung) (8.6.1951), Bundesarchiv Berlin (künftig BArch), DG 2, 2, o. Bl.; über einen seinen Ministerium betreffenden Beschluss der SED-Landesleitung Berlin, für mehrere Wochen Mitarbeiter zur Unterstützung der »Weltfestspiele der Jugend« in Ostberlin abzustellen.

hang mit ihrer steigenden Beschlussproduktion hatte die Parteispitze einen Informationshunger entwickelt, den auch ein stetig expandierendes System von Berichtskanälen nicht zu stillen imstande war.²² Es fügt sich in dieses Bild, dass noch 1956 »das Sekretariat und das Politbüro [...] keine Übersicht [hatten], ob und welche von ihnen gefassten Beschlüsse in der Praxis durchgeführt werden.«²³ Anstatt aber dieses Kommunikationsproblem anzugehen, machte die Parteiführung ihren zentralen Apparat zum Sündenbock. Die gesamten 1950er Jahre hindurch warf die Parteiführung den Abteilungsleitern des ZK vor, »die Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse [...] nur formal zu betreiben«. Es komme sogar vor, »dass selbst von der eigenen [ZK-]Abteilung herbeigeführte Beschlüsse« von deren Mitarbeitern nicht weiter beachtet würden – aufgrund von »Liberalismus und Gleichgültigkeit«²⁴.

Die Versuche, diesem angeblichen Umsetzungsproblem beizukommen, waren mannigfaltig. So sollten die ZK-Abteilungsleiter zum Beispiel 1956 verpflichtet werden, *täglich* über den Stand der Beschlusserfüllung zu berichten.²⁵ In einem extensiven Maße wurden »ZK-Brigaden« ausgesandt, die »die Durchführung der Beschlüsse der Partei in den Bezirken und Kreisen zu unterstützen« hatten, sprich: Druck auf die regionalen und lokalen Akteure ausüben sollten.²⁶ Schließlich fügt sich der Aufbau der Beschlussdatenbank ab 1969 in die Kontinuität der Versuche, die gesellschaftliche Realität an die Beschlusslage der Partei anzupassen.

Doch selbst wenn ZK-Mitarbeiter auch in den 1970er und 1980er Jahren bei Kontrollbesuchen immer wieder feststellten, dass Parteibeschlüsse nicht befolgt, nicht ernst genommen oder »nicht genügend durchgearbeitet«²⁷ wurden, ließ die Brisanz des Themas in den 1960er Jahren nach. Das lag nicht zuletzt daran, dass nun eine neue Generation von Ministern, Staatssekretären und SED-Bezirkssekretären nachgerückt war. Diese mochte zwar noch den Kopf über den ein oder anderen Parteibeschluss schütteln. Sie stellte aber den Primat der Parteiführung nicht in Frage, wenn sie sich nicht gar mit den ZK-Abteilungen

22 Rüdiger Bergien, Im »Generalstab der Partei«. Organisationskultur und Herrschaftspraxis in der SED-Zentrale (1946–1989), Berlin 2017, S. 167–176.

23 Zentrale Revisionskommission, Einige allgemeine Hinweise über die Tätigkeit des zentralen Apparats (5.10.1959), SAPMO-BArch, DY 30/IV 3/58, o. Bl.

24 Ebd.

25 Das erklärten diese freilich für »nicht möglich«: Vorschläge von der Abteilung Leitende Organe zum Entwurf der Arbeitsordnung für den Apparat des ZK (o. D. [Oktober/November 1956]), SAPMO-BArch, DY 30/9159, Bl. 111 f.

26 Zum Wandel der Brigadeeinsätze des SED-ZK-Apparats von Instrumenten der Beschlussdurchsetzung zu einer kommunikativen Praxis siehe Rüdiger Bergien, Activating the »Apparatchik.« Brigade Deployment in the SED Central Committee and Performative Communist Party Rule, in: Journal of Contemporary History 47 (2012), S. 793–811.

27 Als Beispiel von vielen: ZK-Abteilung Finanzverwaltung und Parteibetriebe, Bericht über den Einsatz einer Arbeitsgruppe der Abteilung Finanzverwaltung und Parteibetriebe im Bezirk Erfurt (April 1965), SAPMO-BArch, DY 30/IV A 2/22, 2, o. Bl.

»die Bälle zuwarfen«²⁸, um bestimmte Projekte oder Investitionen durchsetzen zu können. Rückte damit im Zuge der »Pazifizierung des Verhältnisses von Partei und Staat«²⁹ die Frage in den Hintergrund, was die Hunderte von Beschlüssen konkret bewirkten, so blieb ein anderer Aspekt der Entscheidungspraxis der SED-Führung konfliktträchtig: das konkrete Entscheidungsverfahren.

In der Selbstdarstellung der Parteispitze entschied diese im Rahmen eines streng formalisierten Verfahrens, auf der Grundlage von durch den Partei- und Staatsapparat erarbeiteten Information, im Stile einer »kollektiven Beratung«. Diese hatte zwar stets mit einstimmigen Beschlüssen zu enden, ließ aber prinzipiell immer mehrere Entscheidungsoptionen offen. Die Kritik, die bereits Zeitgenossen der frühen 1950er Jahre an diesem Verfahren äußerten, konzentrierte sich auf die Rolle der jeweiligen ersten Sekretäre bzw. Generalsekretäre. Diese hätten dem formalisierten kollektiven Entscheiden durch ihre Autorität enge Grenzen gesetzt und die Gremien Politbüro und ZK-Sekretariat früh auf die Rolle von Vollzugsorganen ihres Willens reduziert. War dies der Fall? Waren damit die Generalsekretäre der SED »starke Diktatoren«? In der Charakterisierung Walter Ulbrichts als »mächtigsten Deutschen«³⁰ seiner Zeit durch Sebastian Haffner klingt dies ebenso an wie in der Interpretation der politischen Praxis Erich Honeckers als Generalsekretärsystem durch die neuere Forschung.³¹

2. Die Informalisierung des Entscheidens

Zunächst steht außer Frage, dass Politbüro und ZK-Sekretariat keine Gremien waren, in denen die »führenden Repräsentanten« gleichberechtigt und ergebnisoffen die Zukunftsfragen von Partei und Gesellschaft berieten. Zwar sei in den Sitzungen des Zentralsekretariats der Jahre 1946 und 1947 noch, so die Erinnerung Erich Gniffkes, meist »sehr frei und offen«³² diskutiert worden. Sogar brisante Themen wie das Verhalten der sowjetischen Besatzer gegenüber der Bevölkerung habe man angesprochen.³³ Doch ab spätestens 1948 änderte sich dies. Im Zuge der Stalinisierung der SED und der systematischen »Säuberung«

28 So der ehemalige ZK-Abteilungsleiter Maschinenbau Klaus Blessing über sein Verhältnis zu den Industrieministerien sowie zu Staatlichen Planungskommission: Interview mit Klaus Blessing (4.9.2012), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 16.

29 Jay Rowell, Der Erste Bezirkssekretär. Zur Scharnierfunktion der »Bezirksfürsten« zwischen Zentrum und Peripherie, in: Michael Richter u. a. (Hg.), Länder, Gaue und Bezirke. Mitteldeutschland im 20. Jahrhundert, Halle 2007, S. 213–230, S. 218.

30 Sebastian Haffner, Die sieben Todsünden des Deutschen Reiches. Grundfehler deutscher Politik nach Bismarck, damals und auch heute, Hamburg 1965, S. 136 f.

31 Andreas Malycha, Die SED in der Ära Honecker, München 2014.

32 Erich Gniffke (1895–1964), ab 1946 Mitglied des Parteivorstands der SED und seines Zentralsekretariats, im Oktober 1948 Flucht nach Westdeutschland.

33 Erich W. Gniffke, Jahre mit Ulbricht, Köln 1966, S. 180.

führender Positionen von ehemaligen Sozialdemokraten veränderte sich die Entscheidungskultur in der Parteispitze irreversibel.

Kritik an den Positionen des Ersten Sekretärs bzw. Generalsekretärs war nun tabuisiert. Inhalte und Beschlüsse der Politbürositzungen wurden in einem zunehmenden Maße von Walter Ulbricht gesteuert. Dieser legte nicht nur die Tagesordnungen fest, sondern versandte mit diesen auch gleich einen Entwurf für das Beschlussprotokoll.³⁴ Wichtige Entscheidungen traf er häufig allein, was selbst die Sowjets kritisierten: Ulbricht zeige, so eine für Stalin bestimmte Auskunft der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland, »eine Neigung zur eigenmächtigen Lösung der praktischen Fragen [...] was wesentlich die Kollegialität in der Parteiführung behindert.«³⁵ Zudem nutzte er immer wieder den ZK-Apparat als persönliches Exekutivorgan, um zum Beispiel den Widerstand von ›Großbauern‹ gegen die Kollektivierung zu brechen – ohne hierfür einen Parteibeschluss einzuholen.³⁶ Auch nachdem er im Sommer 1953 Selbstkritik üben und zugeben musste, »das Prinzip der kollektiven Führung missachtet zu haben«³⁷, traf er immer wieder »bilaterale« Absprachen mit Staatsfunktionären wie Bruno Leuschner,³⁸ um wichtige Entscheidungen bereits vor einer Politbürositzung zu regeln.³⁹

Dennoch wurden unter Ulbricht die formalen Entscheidungsverfahren des Politbüros bzw. des Sekretariats nicht bedeutungslos. Die Kollektivität des Entscheidens blieb eine Norm, zu der sich auch Ulbricht – wenn auch meist nur unter dem Druck der Sowjets – immer wieder hatte bekennen müssen. Zudem war der SED-Chef, was auch seine Gegner anerkannten, diskussionsfreudig. Er konnte stundenlang über ihm wichtige Fragen debattieren und zeigte zuweilen eine gewisse Aufgeschlossenheit für die Argumente anderer, was sich in der Dauer der von ihm geleiteten Politbürositzungen widerspiegelte: Nicht untypisch war hier der Sitzungsmonat Januar 1961, in dem das Politbüro am 3. und am 10. Januar jeweils zehneinhalb Stunden, am 17. Januar neun, am 24. Januar zehn und am 31. Januar fünf Stunden tagte. Es kam sogar vor, so erinnert sich ein ehemaliger Abteilungsleiter, dass man »für um 12 [Uhr] eingeladen« wurde, um seine Beschlussvorlage im Politbüro zu vertreten, aber erst »in der Nacht um

34 Mario Frank, Walter Ulbricht. Eine deutsche Biografie, Berlin 2001, S. 215 f.

35 Genadij Bordjugow, Das ZK der KPdSU(B). Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland und die SED (1945–1951), in: Hermann Weber/Ulrich Mählert (Hg.), Terror. Stalinistische Parteisäuberungen 1936–1953, Paderborn 1988, S. 283–311, S. 289.

36 Im Gegensatz zu seinem Nachfolger hielt Ulbricht zumindest noch in den 1950er Jahren relativ engen Kontakt zu den ZK-Abteilungen und nahm immer wieder auch an deren Besprechungen teil, namentlich an denen der Abteilung »Leitende Organe der Partei und der Massenorganisationen«. Siehe: SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/5/55/59.

37 Zit. n.: Frank, Walter Ulbricht (wie Anm. 34), S. 248.

38 Bruno Leuschner (1910–1965) amtierte von 1952–1961 als Vorsitzender der Staatlichen Plankommission.

39 Frank, Walter Ulbricht (wie Anm. 34), S. 225 f.

12 dran«⁴⁰ war. Vor allem aber konnte »es einem unter Ulbricht passieren, dass eine Vorlage durchfällt«⁴¹ und man als ZK-Minister oder ZK-Abteilungsleiter, »wenn man [...] so eine Vorlage zu verteidigen« hatte, sich regelrecht als »Angeklagter« fühlte. Tatsächlich wurden fast in jeder der von Ulbricht geleiteten Politbürositzungen der 1960er Jahre ein oder zwei Vorlagen abgelehnt bzw., wie es in den Protokollen heißt, »nicht bestätigt« und mit »Vorschlägen zur Überarbeitung« zurückgewiesen. Für den verantwortlichen Funktionär, gleich ob Minister, ZK-Abteilungsleiter oder ZK-Sekretär, bedeutete dies immer eine Niederlage – die jedoch produktive Folgen haben konnte: »Denn wenn«, so der ehemalige Abteilungsleiter Herger,

»eine Vorlage durchfällt zum Beispiel in einer längeren Diskussion bei [...] Ulbricht, dann geht man an die Vorbereitung der nächsten doch etwas anders heran. Man überlegt genau: Was waren die Varianten, die du übersehen hast? Welche anderen Entscheidungsvorschläge hättest du bringen können? Und so weiter und so fort.«⁴²

In einem gewissen Maße erfüllte damit das Politbüro der 1960er Jahre noch die Funktion, politische Prozesse einer Revision zu unterziehen und Entscheidungsoptionen zu beraten. Das Verfahren, das hierzu angewendet wurde, war zwar weder rational noch demokratisch; zu gering war der Einfluss externer Experten und zu dominant die Rolle des Generalsekretärs, als dass auch dessen ›Linie‹ hätte revidiert werden können. Dennoch: allein der Umstand, dass Ulbricht einen Tagesordnungspunkt mitunter eine Stunde diskutieren ließ, bedeutete aus der Perspektive der ›Beschlussproduzenten‹ doch einen gewissen Unsicherheitsfaktor. Auf diesen suchte man durch gut ausgearbeitete Vorlagen zu reagieren.

Dass Ulbrichts Diskussionsfreude daher mit Blick auf den Systemerhalt durchaus funktional war, kam den leitenden Apparatsmitarbeitern jedoch nicht in den Sinn. Da Ulbricht in den 1960er Jahren in einem steigenden Maße als altersstarrsinnig wahrgenommen wurde, waren viele Spitzenfunktionäre erleichtert, als Erich Honecker im Jahre 1971 die Parteiführung übernahm und die Politbürositzungen mittels des von ihm selbst so genannten »rationalen Arbeitsstils« zu leiten begann – wie er das für die Sitzungen des von ihm geleiteten ZK-Sekretariats schon seit 1963 getan hatte. Chaotische Sitzungsverläufe – Nachtsitzungen, Fortsetzungen überlanger Sitzungen am nächsten Tag – gab es unter Honecker nicht mehr, weil dieser die Diskussion der einzelnen Tagesordnungspunkte beschränkte, die Uhr im Blick hatte und die Sitzungen insgesamt straff führte. Eine von Honecker geleitete Politbürositzung dauerte in den 1980er Jahren in der Regel nicht acht oder zehn, sondern bestenfalls ein bis zwei

40 Der interviewte Wolfgang Herger fährt fort: »Na ja gut, [da] können Sie sich vorstellen, was da für eine Stimmung in dem berühmten [Politbüro-]Vorzimmer ist.« Interview mit Wolfgang Herger (27.5.2010), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 13 f.

41 Ebd., S. 14.

42 Ebd.

Stunden: 55 Minuten am 6. Januar 1981, zweieinhalb Stunden am 13. Januar, 75 Minuten am 20. und 50 Minuten am 27. Januar, um auch für ihn einen typischen Sitzungsmonat zu nennen. »Er kam«, so schildert ein ehemaliger ZK-Abteilungsleiter den Verlauf einer Politbüro-Sitzung der 1970er und 1980er Jahre,

»rein, gab jedem die Hand, setzte sich vorne hin, die Abteilungsleiterin [...] Büro Politbüro verlas das Protokoll der letzten Sitzung und dann wurde zur Tagesordnung übergegangen. [...] Punkt so und so und so.«⁴³

– eine Vorlage nach der anderen wurde aufgerufen und von dem »Einbringer« der Vorlage kurz präsentiert. »Natürlich«, so der ehemalige ZK-Abteilungsleiter Horst K. über die Behandlung der »Berichterstattungen« der Kreissekretariate vor dem Politbüro, die er zu verantworten hatte, habe es unter Honecker auch Diskussionen gegeben: Da habe dann

»der oder jener [gesprochen], manchmal der Stoph, manchmal [...] der Mittag sowieso und Hermann vielleicht, aber selten, ja? [...] Und dann hat Honecker in der Regel zusammengefasst und es gab im Wesentlichen keine Ablehnungen durch Sekretariat oder Politbüro.«⁴⁴

Für viele Spitzenfunktionäre war dieser Ablauf durchaus attraktiv – auch deshalb, weil es Honeckers straffes Zeitregime kaum einmal dazu kommen ließ, dass sich die Anwesenden in eine Vorlage »verbissen« und mit Änderungsempfehlungen zurückgehen ließen. Die Quote der abgelehnten Vorlagen sank; »uns jungen Leuten«, so Wolfgang Herger, »gefiel das [Honeckers Arbeitsstil] besser, als nächtelang da herumzusitzen.«

Doch was den ZK-Mitarbeitern und Spitzenfunktionären auf den ersten Blick ihren Arbeitsalltag erleichterte, hatte für die Entscheidungskultur der SED-Spitze weitreichende Folgen. Während Honeckers Mentor und Vorbild Leonid Breschnew den Arbeitsstil der »kollektiven Beratung« durchaus mit Substanz zu füllen verstand,⁴⁵ blieb er unter Honecker ein »leeres Ritual«⁴⁶. Und während Breschnew an der formalen Ordnung der KPdSU-Spitzengremien festhielt und damit Vertrauen schuf,⁴⁷ höhnte Honecker die formale Ordnung allzu offensichtlich aus, indem er die eigentlichen Entscheidungsprozesse aus den Sitzungen aus- und in informale Räume verlagerte.

Entschieden wurde unter Honecker noch weitergehend als unter Ulbricht in Vier- bis Sechs-Augen-Gesprächen von Spitzenfunktionären.⁴⁸ Berühmt-be-

43 Interview mit Horst K. (19.1.2010), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 34.

44 Interview mit Horst K. (27.4.2011), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 10 f.

45 So zumindest bei Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie, Köln 2017.

46 Malycha, Die SED in der Ära Honecker (wie Anm. 31.), S. 72.

47 Zur Deutung des starren Ablaufs der Versammlungen der KPdSU-Spitzengremien als »vertrauensbildende Rituale« siehe Schattenberg, Leonid Breschnew (wie Anm. 45), S. 302 f.

48 Malycha, Die SED in der Ära Honecker (wie Anm. 31), S. 94 f.

rüchtigt war der aus Honecker, Günter Mittag und dem SPK-Vorsitzenden Gerhard Schürer bestehende ›kleine Kreis‹, der die Wirtschaftspolitik der DDR steuerte. Berüchtigt waren auch die Gespräche, die Honecker in der Regel nach den Politbürositzungen mit dem Staatssicherheitsminister Erich Mielke führte und über Fragen der inneren Sicherheit bzw. der Repression entschied. Entscheidungen wurden aber auch in einem erheblichen Umfang über so genannte ›Hausmitteilungen‹ oder durch ›Informationen an den Generalsekretär‹ herbeigeführt. Dieses Verfahren fußte auf Honeckers Neigung, jenseits der formal vorgegebenen Wege schnelle *ad-hoc*-Entscheidungen zu treffen. Wenn wir in der [ZK-]Abteilung Jugend, so noch einmal der ehemalige ZK-Abteilungsleiter Wolfgang Herger,

»eine dringende Sache hatten, haben wir den Egon Krenz dazu überredet: ›Mache doch mal eine Hausmitteilung an Erich Honecker [...].‹ Meistens hat er ›Einverstanden, E. H.‹ darauf geschrieben. Und dann war die Sache gelaufen.«

Über Hausmitteilungen konnten eilige Probleme geregelt werden – etwa ein Frankreich-Urlaub für die Rockgruppe »Die Puhdys«, auf dem diese 1983 bestanden hatten.⁴⁹ Aber auch potenziell brisante Fragen konnten auf diesem Wege ohne Einbeziehung des Politbüros behandelt werden, etwa die Valutamittel, die sich die SED als »Zuschüsse aus dem Staatshaushalt« selbst genehmigte und dafür verwendete, die westdeutschen »Bruderparteien« DKP und SEW finanziell zu unterstützen.⁵⁰ »Ulbricht«, so ist zumindest Wolfgang Herger überzeugt, hätte auf derartige Hausmitteilungen »nicht ›Einverstanden, W. U.‹ geschrieben, sondern ›Vorlage Politbüro.‹«

Die ›Hausmitteilungen‹, das Herbeiführen von Entscheidungen vorbei an Politbüro und ZK-Sekretariat, verlagerte einen wesentlichen Teil der in der Parteizentrale insgesamt gefällten Beschlüsse in die Informalität. Der überwiegende Teil der Beschlüsse freilich musste durch Politbüro oder ZK-Sekretariat gefasst werden, sei es, weil der Parteibeschluss legislative Wirkung haben sollte und diesem daher noch ein Ministerratsbeschluss folgen musste. Sei es, weil der zu entscheidende Gegenstand zu komplex war bzw. zu viele Akteure betraf, deren Expertise einbezogen werden musste. Aber auch mit Blick auf diese regulären – und nicht bereits in ›kleineren Kreisen‹ vorab entschiedenen – Beschlussvorlagen spielten sich die im Wortsinne ›entscheidenden‹ Aktivitäten nicht während, sondern *vor* den Sitzungen ab. Weil Honeckers Leitungsstil es dem ›Einbringer‹ kaum ermöglichte, seine Vorlage in der Sitzung auch gegen Kritik zu verteidigen, waren, so erinnert sich Hans Modrow – der in den frühen

49 Siehe HA XX/1: Vermerk (21.2.1983), in: Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (künftig: BStU), MfS, HA XX, Nr. 41, Bl. 78 f.

50 Hierfür veranschlagte der Leiter ZK-Finanzabteilung für den Zeitraum 1986 bis 1990 235 Millionen Valutamark, Karl Heinz Wildenhain (ZK-Abteilung Finanzverwaltung und Parteibetriebe) an Erich Honecker, Betr. Valutabedarf der Partei in nichtsozialistischer Währung für die Jahre 1986–1990 (19.6.1985), SAPMO-BArch, DY 30 31580, Bl. 16 f.

1970er Jahren als ZK-Abteilungsleiter in der Parteizentrale tätig war –, »alle interessiert, möglichst nicht *im* Politbüro den Streit zu haben«⁵¹.

So war die Produktion einer Vorlage in der Ära Honecker zunächst und vor allem ein Kommunikationsakt: »Erfolgreiche« ZK-Abteilungsleiter bzw. Minister besaßen Routine darin, »ihre« Vorlage nach allen Seiten abzusichern. Hierfür nutzten sie vor allem das Kommunikationsmittel Telefon. Stand eine wichtige Vorlage vor der Fertigstellung, gab es über die Hausapparate ständig »kurz Hin- und Zurückrufe und man [sprach] zehn Minuten oder 20 Minuten«, um mögliche Widerstände anderer ZK-Abteilungen bzw. ZK-Sekretäre vorab zu erkennen und auszuräumen. Vor allem der Leiter der ZK-Abteilung Parteiorgane Horst Dohlus⁵² war ein begehrter, weil Honecker nahestehender Gesprächspartner und Verbündeter. Andere ZK-Sekretäre, so erinnert sich ein »Parteiorgane«-Mitarbeiter, »ich nehme mal den [...] Axen⁵³ oder ich nehme auch mal den Felfe,⁵⁴ der zuletzt Landwirtschaft war, [sic] sagten [zu Dohlus]: ›Guck Dir das doch bitte man an, [...] kann man das so machen?‹ und dann lief das durch, dann hat es kaum Ablehnungen gegeben.«⁵⁵

Noch besser war es, wenn man vor der Sitzung nicht nur Verbündete gesammelt, sondern sich bereits die Zustimmung des Generalsekretärs in Gestalt des Schriftzugs »Einverstanden, E. H.« auf dem Deckel der Vorlage gesichert hatte. Dazu suchten selbst Politbüromitglieder sich mit der als »schwierig« geltenden Büroleiterin Honeckers, Gisela Glende, gutzustellen, um über diese kurzfristigen Termine beim Generalsekretär zu erhalten. Andere lauerten Honecker beim Essen oder bei seinem Gang zum Sitzungsraum auf, um noch etwas »klarzumachen«.⁵⁶ Wieder andere übermittelten Honecker schriftlich Argumente, um ihn in ihrem Sinne zu beeinflussen. So schrieb der Kulturminister Hans-Joachim Hoffmann im August 1983 dem Generalsekretär vor einer Politbürositzung, die über den Namen des neuen Konzerthauses am Berliner Gendarmenmarkt beschließen sollte, dass es in Künstlerkreisen Widerstand gegen die Bezeichnung »Schauspielhaus« gäbe. Hoffmann plädierte für die Bezeichnung »Musikakademie Berlin« – er hielt es, so schrieb er an Honecker, »für wichtig, dass Du hiervon noch vor der Beschlussfassung erfährst«⁵⁷.

51 Interview mit Hans Modrow (4.3.2010), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 15.

52 Horst Dohlus (1927–2007), 1960–1986 Leiter der ZK-Abteilung Parteiorgane, ab 1973 Mitglied des Sekretariats, ab 1980 des Politbüros des ZK.

53 Hermann Axen (1916–1992), ab 1966 Sekretär des ZK der SED, verantwortlich für internationale Verbindungen, ab 1979 im Politbüro zuständig für Abt. Auslandsinformation des ZK.

54 Werner Felfe (1928–1988), ab 1976 Mitglied des Politbüros, ab 1981 Sekretär des ZK für Landwirtschaft.

55 Interview mit Horst K. (19.1.2010), Transkript und Audiodatei des Verfassers, S. 29.

56 Manfred Uschner, Die zweite Etage. Funktionsweise eines Machtapparates, Berlin 1993.

57 »Für die Musiker wäre dieser Name von vornherein ein Stein des Anstoßes, denn man führt in einem Schauspielhaus keine anspruchsvollen Konzerte durch«. Hans-Joachim Hoffmann an Erich Honecker (8.8.1983), BArch Berlin, DR 1, 15422, o. Bl.

Vor dem Hintergrund dieser Informalisierung des Entscheidens kam es zu einem Wandel der Funktion, die die Sitzungen des Sekretariats des ZK in der Entscheidungskultur der SED-Spitze erfüllten. Die inhaltlichen Zuständigkeiten von Politbüro und ZK-Sekretariat waren seit 1949 nie eindeutig voneinander abgegrenzt gewesen. Grundsätzlich war das Politbüro für die ›große Politik‹ zuständig – die Sicherheitspolitik, die internationalen Beziehungen, Wirtschaft, Kultur. Demgegenüber wirkte das Sekretariat stärker auf die Organisationsarbeit der SED sowie die gesamte Kaderpolitik ein.⁵⁸ Doch in der politischen Praxis konnte es auch geschehen, dass in einer Sitzungswoche im Politbüro ›nur‹ über Auslandsreisen von SED-Politikern und die Inszenierung von politischen Feiertagen gesprochen wurde, während im Sekretariat – das aus Sicht des Parteichefs meist als das ›handhabbarere‹ Gremium galt – Fragen entschieden wurden, die es politisch ›in sich‹ hatten. So entschied das Sekretariat – nicht das Politbüro – in der Sitzung vom 6. Februar 1980 etwa über die Reduzierung des Heizölverbrauchs in der DDR um zwei Megatonnen im laufenden Jahr, was unter anderem die massive und umweltzerstörerische Ausweitung der Braunkohleförderung zur Folge hatte. Und in der Sitzung vom 20. August 1981 entschied das Sekretariat und nicht das Politbüro über eine deutliche Gehaltserhöhung für das Pflegepersonal in den DDR-Krankenhäusern. Auch dies war eine gesamtstaatlich brisante Entscheidung, da die Krankenhäuser angesichts hoher Zahlen von ›republikflüchtigen‹ Krankenschwestern und Ärzten als politischer Brennpunkt galten.⁵⁹

Vor diesem Hintergrund ist es bedeutend, dass sich das Sekretariat unter der Leitung Honeckers von einem Gremium, das sich durch seine Sitzungen und die physische Anwesenheit seiner Mitglieder konstituierte, zu einem virtuellen Entscheidungsorgan wandelte. Dies geschah dadurch, dass Ende der 1980er Jahre mehr als 90 Prozent aller im Sekretariat behandelten Tagesordnungspunkte – unter diesen gewiss viele zweit- und drittrangige Kaderangelegenheiten, aber immer wieder auch Punkte, die potenziell die gesamte Republik betrafen – im so genannten Umlaufverfahren beschlossen wurden (siehe Abbildung 2). Das bedeutet: Die Sekretäre des ZK bestätigten Woche für Woche Dutzende von Vorlagen schriftlich, häufig abends, am Ende ihres Arbeitstages, ohne die Möglichkeit, auch nur eine Verständnisfrage an den ›Einbringer‹ der Vorlage stellen zu können. Mit diesem Verfahren wurde der Anspruch aufgegeben, zumindest den Anschein zu erwecken, Vorlagen seien bis zu ihrer Behandlung im Sekretariat noch unsicher. Jenen Akteuren im politischen System, die nicht Angehörige der höchsten Entscheidungsgremien, aber mit der Entscheidungsvorbereitung befasst waren, eröffnete diese Entwicklung erhebliche Spielräume.

58 Malycha, Die SED in der Ära Honecker (wie Anm. 31), S. 75.

59 Über die zuletzt genannte Sitzung siehe Bergien, Im »Generalstab der Partei« (wie Anm. 22), S. 360–383.

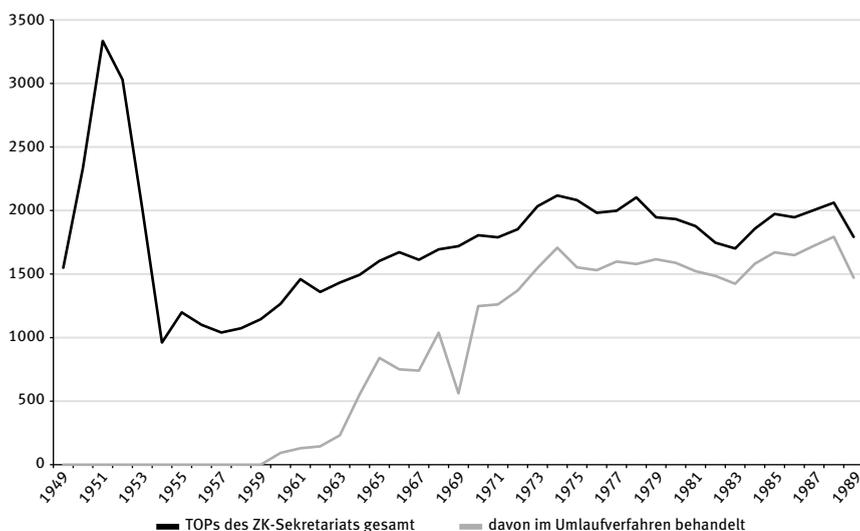


Abb. 2: Gesamtzahl der durch das ZK-Sekretariat behandelten Tagesordnungspunkte sowie die Zahl der »TOPs«, die im Umlaufverfahren behandelt wurden.

3. Die »unterherrschte« Parteispitze

Anders als es das Deutungsmuster des »Generalsekretärssystems«⁶⁰ suggeriert, war Erich Honecker kein »starker Diktator«. Zwar fiel in der DDR kaum eine Entscheidung von einer gewissen Reichweite ohne seine Zustimmung bzw. ohne seine Unterschrift. Doch stimmen Zeitzeugenberichte vonseiten seiner Unterstützer wie seiner Gegner darin überein, dass Honecker nur höchst selten Entscheidungen initiierte. Er hatte jenseits des Machterhalts mittels einer Kombination aus Repression, »Konsumsozialismus« und Wohlfahrtsstaatlichkeit keine strategische Perspektive für die DDR.⁶¹ Die Frage, *was* auf seinem Schreibtisch gelangte, unterschieden ganz überwiegend andere – die Angehörigen des »kleinen Kreises«, die Verfasser von »Hausmitteilungen«, die Politbüromitglieder, die mit der Bitte um eine Vorab-Entscheidung einer Vorlage auf ihn zukamen. Diese Fragen entschieden aber auch, auf freilich undurchsichtigen und von der Forschung bisher nicht beachteten Wegen, nachgeordnete Akteure – etwa, wie oben erwähnt, Kulturminister Hoffmann, oder die Abteilungsleiter des ZK.

In den 1950er Jahren beschränkte sich der Einfluss der ZK-Abteilungen auf die Entscheidungsprozesse noch stark auf ihre Rolle als »Gatekeeper«: Wenn ihr Kontrahent – ein Minister oder Staatssekretär – *nicht* über direkte Drähte

60 Der Begriff nach Johannes Raschka, Justizpolitik im SED-Staat. Anpassung und Wandel des Strafrechts während der Amtszeit Honeckers, Köln 2000, S. 299; siehe auch Malycha, Die SED in der Ära Honecker (wie Anm. 31), S. 72–74.

61 Über dieses System siehe Malycha, Die SED in der Ära Honecker (wie Anm. 31), S. 69–74.

in die Parteiführung verfügte (was in den Aufbaujahren noch häufig der Fall war), dann konnten sie Vorlagen eines Ministeriums für das Politbüro schlicht abblocken, also verhindern, dass ein Entscheidungsverfahren überhaupt gestartet wurde.⁶² In den 1960er und 1970er Jahren nahm die Eigenständigkeit der ZK-Abteilungsleiter erheblich zu. Zumindest einige von ihnen traten offen als ›Agenda-setter‹ auf, wie der ZK-Abteilungsleiter Gesundheitspolitik Karl Seidel: dieser hatte immer mehrere Vorlagen in petto und berichtete beispielsweise Anfang 1983 einem MfS-Offizier, dass er für das neue Jahr zwei Sekretariats-Vorlagen plane, von denen eine auf die Verbesserung der Arzneimittelversorgung, die andere auf die Bekämpfung des Alkoholismus ziele.⁶³

Zwar lässt sich mit Blick auf die ZK-Abteilungen nicht von einer linearen Entwicklung von bloßen Arbeitsstäben der ZK-Sekretäre in den 1950er Jahren hin zu einflussreichen politischen Akteuren in den 1970er und 1980er Jahren sprechen. In der Tendenz gewannen aber doch zumindest die fachpolitischen ZK-Abteilungen dadurch an Einflussmöglichkeiten auf politische Prozesse, dass ihre leitenden Mitarbeiter gut mit den Ministerien bzw. der SPK vernetzt waren. Sie erhielten auf informalem Wege Informationen aus dem Staatsapparat, die ihren Vorgängern in den 1950er Jahre nicht immer zur Verfügung gestanden hatten. Und sie machten mit Informationen Politik, auf eine Art und Weise, die der ZK-Abteilungsleiter Klaus Gäbler 1976 einem Vertrauten (der als IM für die Staatssicherheit arbeitete) wie folgt erläuterte: »Die beste Möglichkeit«, um politischen Einfluss zu nehmen, sei, Berichte oder Diskussionen »so auszulegen [das heißt: zu formulieren], dass die Führungsspitze aus den Fakten selbst zu den gewünschten Schlussfolgerungen kommt.«⁶⁴

Dieses Verfahrens bediente sich etwa Hans Modrow in seiner Funktion als Leiter der ZK-Abteilung Agitation. 1971 musste sich Modrow mit dem Problem auseinandersetzen, dass das Fernsehen der DDR regelmäßig von Sendestörungen oder sogar Sendeausfällen betroffen war. Modrow konnte hier selbst nichts unternehmen. Er besaß als Agitationsabteilungsleiter eine mittelbare Zuständigkeit für die Programminhalte, aber nicht für den technischen Sendebetrieb. Aber er nutzte seine informalen ›Drähte‹ in die Staatssicherheit. Über seinen Stellvertreter Eberhard Fensch kontaktierte er den Leiter der MfS-Hauptabteilung II Paul Kienberg und ließ diesen bitten, zu prüfen, »ob es sich um technische Störungen handelt« oder »ob feindliche Elemente vorhanden sind, welche die Störungen herbeiführen«⁶⁵. Die Untersuchungen der Stasi ergaben erwar-

62 Franz Mellentin (ZK-Abteilung Landwirtschaft) an Walter Wilke (Ministerium für Land- und Forstwirtschaft), Betrifft: Entwurf des Beschlusses zur Ausbildung mittlerer Kader für die Landwirtschaft im zweiten Fünfjahrplan (19.11.1955), BArch Berlin, DK 1, 1414, Bl. 67 f.

63 Jaekel (MfS, HA XX/1), Betr. Vermerk über ein Gespräch mit dem Leiter der Abteilung Gesundheitspolitik im ZK der SED, Genossen Prof. Seidel, am 26.1.1983 (27.1.1983), BStU, MfS HA XX, Nr. 41, Bl. 74–77.

64 Horst Reinhardt, Betr. Bericht (IM »Renn«) (5.6.1976), BStU, MfS, AIM 15396, 89, Bd. 8, Bl. 220–222, Bl. 222.

65 Paul Kienberg, Betr. Vermerk (7.7.1972), BStU, MfS, HA XX, Nr. 17116, Bl. 198.

tungsgemäß keine »Feindtätigkeit«, aber gravierende Organisationsmängel im Sendebetrieb des Fernsehens. Darum bat Modrow Kienberg, dem Ministerium für Post- und Fernmeldewesen eine entsprechende Information zu geben, die über dieses der Parteiführung vorgelegt werden sollte: ein komplizierter Weg, der deshalb nötig war, weil Fensch offiziell gar nicht mit Kienberg kommunizieren, geschweige denn diesen mit Ermittlungen beauftragen durfte: Der »Dienstweg« wäre über den für die Agitationsabteilung zuständigen ZK-Sekretär Werner Lamberz und Staatssicherheitsminister Mielke gegangen. Doch hier wie bei anderen Gelegenheiten zeigte sich »der Apparat« durchaus flexibel darin, sich informale Kommunikationskanäle zunutze zu machen.

Ein ähnliches Verfahren wählte im Sommer 1986 Horst Wambutt als Leiter der ZK-Abteilung Grundstoffindustrie. Ihm ging es um nichts weniger als darum, die Kernenergie in der DDR zu retten. Nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl waren im Politbüro Zweifel daran aufgekommen, ob man an der Kernenergie festhalten sollte. Diese Zweifel hatten einen konkreten Bezugspunkt, da im Herbst 1986 der Abschluss eines Vertrags zwischen der DDR und der Sowjetunion über die Errichtung eines dritten und vierten Reaktorblocks für das Kernkraftwerk Stendal anstand.⁶⁶ Nach Einschätzung der Mitarbeiter der ZK-Abteilung Grundstoffenergie war Honecker selbst »wahrscheinlich Gegner der Kernenergie«. Das war ein Problem, weil aus Sicht dieser Industrieabteilung – und aus Sicht des Ministeriums für Grundstoffindustrie – die Kernenergie essentiell für die künftige Energieversorgung der DDR war. Die je 1000 Megawatt, die die vergleichsweise modernen Reaktoren aus der Reaktorlinie WWER 1000, die für Stendal vorgesehen waren, ab Mitte der 1990er Jahre Energie erzeugen sollten, wären kaum aus Kohlestrom zu ersetzen gewesen.

So beauftragte Horst Wambutt als verantwortlicher Abteilungsleiter einen profilierten Nuklearexperten der DDR – den nebenbei für das MfS als IM arbeitenden »Helmut Berg« – eine Art Gutachten zu verfassen: Wambutt wollte eine schriftliche Einschätzung der »Kernenergie in der DDR und [der] BRD [...], die für E. Honecker bestimmt ist« und gab dem Atomkraftexperten auch gleich vor, was er schreiben solle: »Die DDR kann jetzt und in den nächsten Jahren nicht auf die Kernenergie verzichten,« so diktierte er diesem laut dessen IM-Bericht in die Feder, und: »Der BRD würde eine Abwendung von der Kernenergie weniger schaden, weil [...] eine Umstellung auf andere Energieträger [dort] schneller möglich ist als in der DDR.«⁶⁷ Am 14. Oktober 1986 entschied das SED-Politbüro, dem Vertrag mit der Sowjetunion zuzustimmen.

66 Siehe Präsidium des Ministerrats, Beschluss zur Direktive für den Bevollmächtigten der Regierung der DDR zu den abschließenden Verhandlungen mit dem Bevollmächtigten der Regierung der UdSSR über den Abschluss eines Abkommens über die Zusammenarbeit bei der Errichtung der 2. Baustufe des Kernkraftwerks Stendal in der DDR (3.9.1986), Anlage Nr. 3 zum Protokoll der Sitzung des Politbüros vom 14.10.1986, SAPMO-BArch, DY 30/J IV 2/2/2188, Bl. 12–16.

67 Betr. Helmut Berg (3.9.1986), BStU, Rst AIM, Nr. 555/89, Bl. 125 f.

4. Fazit

Ob »Helmut Bergs« Stellungnahme irgendeinen Einfluss auf diese Entscheidung des Politbüros hatte, muss an dieser Stelle offenbleiben. Hier ging es darum, zu zeigen, dass Horst Wambutt als eigentlich nachgeordneter ZK-Abteilungsleiter in der Lage war, ein derartiges Fachgutachten zu beschaffen und in den Entscheidungsprozess einzubringen. Dies illustriert, dass die Möglichkeiten der ZK-Abteilungen, dafür zu sorgen, dass »die Führung von selbst zu den gewünschten Schlussfolgerungen kommt«, genutzt wurden. Die ZK-Abteilungsleiter waren in der Lage, die Parteiführung punktuell zu »unterherrschen« – das heißt, dieser durch gezielte »Informationspolitik« eine Agenda vorzugeben.

Drei Jahrzehnte zuvor, im Jahre 1956, wäre ein solche »Unterherrsung« zwar theoretisch denkbar, praktisch aber schwieriger gewesen. Das liegt nur zum Teil daran, dass ein Experte wie »Helmut Berg« in den 1950er Jahren auf Geheiß eines ZK-Abteilungsleiters – der zu diesem Zeitpunkt noch als mittlerer Parteifunktionär und nicht als quasi-Minister angesehen wurde – nicht ohne Weiteres tätig geworden wäre. Wichtiger ist, dass ein solches Expertengutachten in einem analogen Fall nicht eine derartige Wirkung hätte haben können, wie sie für das »Helmut Berg«-Gutachten einmal unterstellt sei – eben, weil das Entscheiden in der Parteispitze noch nicht in diesem Maße informalisiert war. 1956 hätte es nicht genügt, dem Generalsekretär vorab vertraulich ein Gutachten zur Kenntnis zu geben, um das Ergebnis der Politbüroentscheidung direkt beeinflussen zu können. 1956 wäre das Gutachten allen Politbüromitgliedern zur Kenntnis gegeben, in der Sitzung diskutiert, möglicherweise entkräftet worden. Zweifellos wären in offener Aussprache der Expertenmeinung »politisch-ideologische« Aspekte entgegengestellt worden. Es bedurfte der für die DDR der 1980er Jahre charakteristischen Kombination eines beeinflussbaren und Entscheidungen vorzugsweise in informellen Kontexten treffenden Diktators, um die Fachfunktionäre in Partei und Staat zu politischen Akteuren zu machen.

Die Bilanz der hier skizzierten Informalisierung des Entscheidens in der SED-Spitze fällt ambivalent aus. Die – freilich immer begrenzte – Steigerung des Einflusses von Fachapparaten mochte das politische System flexibler gemacht haben, als es die ritualisierte Schauseite des Entscheidens im »erstarrten« Staatssozialismus nahe legt. Der Preis dieser Flexibilität war, dass jene offene Evaluierung unterschiedlicher Entscheidungsoptionen, die das Politbüro in seinen guten Tagen unter Ulbricht mitunter leisten konnte, nicht mehr stattfand. Die Informalisierung des Entscheidens sorgte damit dafür, dass das politische System der DDR auch in den 1980er Jahren noch in einem gewissen Grade reaktionsfähig blieb. Für das Entscheiden komplexer und strategischer Problemlagen war es durch diese Informalisierung indessen nicht gut aufgestellt.

Stefan Lehr

Das Politbüro als Ort des politischen Entscheidens in der sozialistischen Tschechoslowakei in der Zeit der sogenannten Normalisierung (1969–1989)¹

Das Politbüro (PB) galt als das Machtzentrum der staatssozialistischen Regime.² In der Tschechoslowakei lautete die offizielle Bezeichnung seit 1962 »Präsidium des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (KPTsch)«. ³ Der tschechische Historiker Karel Kaplan beschreibt das PB als »absoluten Machthaber«⁴ – es habe alles entschieden, kontrolliert und disponiert. Er macht jedoch einen Vorbehalt: Wer entscheiden wollte, musste Beschlussvorlagen haben. Somit war die umfassende Kompetenz des ZK-Präsidiums auf das Engste mit der Tätigkeit der ihm zuarbeitenden Apparate verknüpft.⁵ In welchem Verhältnis standen nun die Vorlagen, der Beschluss sowie die Sitzung und wie wurde im PB überhaupt entschieden und diskutiert? Spielte dieses zentrale kollektive Organ wahrhaftig die ihm von Kaplan zugeschriebene Rolle? Waren es tatsächlich die geheimen Sitzungen des Politbüros, auf die alles ankam? Oder wurden die Beschlüsse an anderer Stelle faktisch informell vorentschieden? Gestaltete sich der Austausch im PB frei und offen, wie sich beispielsweise Zdeněk Hoření, der Chefredakteur der Parteizeitung *Rudé právo* (Rotes Recht),

1 Der folgende Beitrag entstand im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) 1150 »Kulturen des Entscheidens« im Teilprojekt C07 »Politisches Entscheiden in der sozialistischen Tschechoslowakei« an der Universität Münster.

2 Zdeněk Mlynář, »Prager Frühling« 1968 und die gegenwärtige Krise politischer Systeme sowjetischen Typs, in: Ders. (Hg.), *Der »Prager Frühling«*. Ein wissenschaftliches Symposium, Köln 1983, S. 17–66, S. 24–25; Zum sowjetischen Politbüro vgl. John Löwenhardt (Hg.), *The Rise and Fall of the Soviet Politburo*, London 1992.

3 In den Jahren 1924–1945 und von 1954–1962 war die Bezeichnung Politbüro (*politické byro*). Im Folgenden werden beide Begriffe synonym verwendet. Auch wenn die offizielle Bezeichnung in den hier behandelten Jahren »Präsidium« war, wurde und wird auch vom »Politbüro« gesprochen. Vgl. beispielsweise Miroslav Vaněk/Pavel Urbášek (Hg.), *Vítězové? Porážení? Životopisná interview*. II. díl. *Politické elity v období tzv. normalizace*, Praha 2005, S. 39.

4 Karel Kaplan, *Anatomie einer regierenden kommunistischen Partei*. Teil 2: Das Politbüro (ZK-Präsidium), in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 26 (1983), S. 1; ders., *The Communist Party in Power*, London 1978.

5 Ebd.

erinnert?⁶ Welche Rolle spielten distinkte Gruppen innerhalb des PB und ihre Netzwerke,⁷ der Generalsekretär⁸ und der sowjetische Bündnispartner beim Entscheiden?⁹ In welchem Verhältnis standen formales Verfahren und informelle Praktiken?¹⁰

Im folgenden Beitrag werden anhand der Verlaufsprotokolle exemplarisch drei Präsidiumssitzungen mit Blick auf die Kommunikation der Teilnehmer analysiert. Die gewählten Beispiele sind zum einen eine Präsidiumssitzung im Mai 1975, bei der es um die Wahl des Präsidenten der Republik und die delikate Frage der Ämterkumulation ging. Sollte der seit April 1969 amtierende Generalsekretär der Partei, Gustáv Husák, zusätzlich das Amt des Präsidenten der Republik übernehmen und somit zwei zentrale Funktionen in seiner Person vereinigen?¹¹ Auch wenn sich die realen Machtbefugnisse des Präsidenten in Grenzen hielten, kam diesem Amt seit der Ersten Tschechoslowakischen Republik (1918–1938) prestigebedingt eine große Bedeutung zu.¹²

Auf zwei anderen Präsidiumssitzungen im Sommer 1980¹³ wurde der Anstieg der Fleischpreise diskutiert.¹⁴ Die Erhöhung von Lebensmittelpreisen beleuchtet

- 6 Vaněk/Urbásek, *Vítězové? Poražení?* (wie Anm. 3), S. 146; Zdeněk Hoření nahm seit 1983 in seiner Funktion als Chefredakteur der Parteizeitung *Rudé právo* an den ZK-Präsidiumssitzungen teil. Vgl. ebd., Interview mit Zdeněk Hoření (2.10.2016).
- 7 Zur Rolle von Netzwerken und Patronage vgl. insbesondere die dazu umfangreiche Literatur für die Sowjetunion und die KPdSU: John P. Willerton, *Patronage and Politics in the USSR*, Cambridge 1992; John H. Miller, *Putting Clients in Place. The Role of Patronage in Cooption into the Soviet Leadership*, in: Archie Brown (Hg.), *Political Leadership in the Soviet Union*, Bloomington 1989, S. 54–95; Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie, Köln 2017, S. 295–412.
- 8 1953–1972 war die Bezeichnung Erster Sekretär. Karel Kaplan, *Anatomie einer regierenden kommunistischen Partei, Teil I: Der Generalsekretär*, Köln 1983, S. 1.
- 9 Ders., *Anatomie einer regierenden kommunistischen Partei, Teil 5: Hinter den Kulissen des zentralen Parteiapparats (»Zentralsekretariat«) der KPC*, Köln 1989; ders., *Der Generalsekretär, Teil 1* (wie Anm. 8).
- 10 Vgl. hierzu Stephan Bröchler/Timo Grunden (Hg.), *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*, Wiesbaden 2014; Patrick Köllner, »Informelle Politik« und »informelle Institutionen«. Konzeptionelle Grundlagen, analytische Zugänge und Herausforderungen für das Studium autoritärer und anderer politischer Herrschaftssysteme, in: GIGA Working Papers 192 (2012), https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp192_koellner.pdf (Stand: 7.7.2019); Victoria von Groddeck/Sylvia Marlene Wilz (Hg.), *Formalität und Informalität in Organisationen*, Wiesbaden 2015.
- 11 Národní archiv České republiky (künftig: NA ČR), Praha, fond Ústřední výbor KSČ (künftig: ÚV KSČ) 1945–1989, 02/1 Předsednictvo ÚV KSČ (künftig: PÚV ÚV KSČ) 1971–1976, svazek (künftig: sv.) 154, archivní jednotka (künftig: a. j.) 158, bod (künftig: b.) 0; Michal Macháček, *Podivná jednota. Gustáv Husák a mocenskopolitické zápasy v KSČ na příkladě prezidentské otázky (1969–1975)*, in: *Soudobé dějiny 3–4* (2015), S. 299–347; ders., *Gustáv Husák*, Praha 2017, S. 433–453.
- 12 Vgl. Marie Ryantova u. a. (Hg.), *Českoslovenští prezidenti*, Praha 2016.
- 13 Der zweite Termin war die Fortsetzung der bei der ersten Sitzung nicht beendeten Diskussion.
- 14 Zasedání PÚV KSČ z 6. a 13.6.1980. NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1976–1981, sv. 144, a. j. 140, b. 0, 12; sv. 144–145, a. j. 141, b. 0, 14.

das fortwährende Problem der politischen Führung, Versorgungsengpässe im Rahmen einer zentralistischen Plan- und Mangelwirtschaft zu bewältigen. So galt es, Knappheit an Waren und Preiserhöhungen zu vermeiden, um Unruhen in der Bevölkerung zu verhindern. Eine funktionierende Versorgung der Bürger mit preiswerten Lebensmitteln wirkte systemstabilisierend und sollte Loyalität zwischen der Bevölkerung und dem Staat schaffen. Andererseits lagen die staatlich subventionierten niedrigen Fleischpreise unter den Produktionskosten, was wirtschaftlich auf lange Sicht kaum tragbar war. Hinzu kam, dass man wiederholt aufgrund eines Mangels an Futtermitteln Getreide im Westen gegen wertvolle und nur sehr begrenzt vorhandene Devisen einkaufen musste.

Die Auswahl gerade dieser Beispiele erfolgte, da sie zweifelsohne für das Regime wichtig waren und zu ihnen Verlaufsprotokolle der Besprechungen mit den Beiträgen der einzelnen Teilnehmer vorliegen.¹⁵ Solche stenografischen Verlaufsprotokolle wurden nämlich nur zu wenigen Präsidiumssitzungen verfasst. In der Regel machte der Protokollant nur stichwortartige und oft schlecht zu entziffernde handschriftliche Notizen zu den Äußerungen der einzelnen Mitglieder. Zentral für das Regime waren die Beschlüsse als solche, nicht aber der Verlauf der Sitzungen. Jedes Präsidiumsmitglied hatte jedoch das Recht, die Anfertigung eines Verlaufsprotokolls einzufordern. Zu einigen Sitzungen, wie den hier behandelten, die den Teilnehmern anscheinend besonders wichtig erschienen, liegen sie vor.¹⁶ Sie dienen hier als Grundlage, um die Formen der Kommunikation und das Entscheiden im Politbüro zu analysieren. Im Unterschied zu den Beschlussprotokollen, mit denen in der Regel in der Forschung gearbeitet wird, geben die Verlaufsprotokolle darüber Auskunft, wie mit Entscheidungsalternativen und dissentierenden Meinungen (sofern es sie gab) umgegangen wurde.

Als Quellenbasis für den Aufsatz dienen somit die stenografischen Verlaufsprotokolle sowie die schriftlichen Unterlagen, welche die Präsidiumsmitglieder zu den Tagesordnungspunkten im Vorfeld der Sitzung erhielten.¹⁷ Des Weiteren erfolgt ein Abgleich der Beschlussentwürfe und der Beschlüsse als solcher,

15 In dem Teilprojekt C07 »Politisches Entscheiden in der sozialistischen Tschechoslowakei« werden insbesondere zwei Aspekte untersucht. 1. Die Kommunikation der Präsidiumsmitglieder während der Sitzungen aufgrund der stichwortartigen sowie – soweit vorhanden – stenografischen Aufzeichnungen. 2. Die Bedeutung der vorab erfolgten schriftlichen Stellungnahmen der jeweiligen ZK-Abteilung auf Anträge der Regierung und anderer staatlicher Organe. Die Analyse dieser Gutachten ermöglicht es, das Verhältnis von Staats- und Parteiorganen im Entscheidungsprozess zu beurteilen. Vgl. Ellen Jones, *Committee Decision Making in the Soviet Union*, in: *World Politics* 36 (1984), S. 165–188.

16 Vgl. beispielsweise Kapeks Forderung, auf der Sitzung des ZK-Präsidiums der KPTsch am 19.11.1987 eine stenografische Aufzeichnung anzufertigen. František Koudelka (Hg.), *Husákův pád 1987. Dokumenty k oddělení funkcí prezidenta ČSSR a generálního tajemníka KSČ a k nástupu Miloše Jakeše do čela KSČ*, in: *Soudobé dějiny* 3 (2000), S. 471–525, S. 499.

17 Dabei handelte es sich in der Regel um den Antrag eines Ministeriums, der eine Begründung beinhaltete. Die zuständige ZK-Abteilung verfasste eine Stellungnahme.

um sehen zu können, inwiefern die bereits im Vorfeld gefällten Entscheidungen noch aufgrund der Diskussionen im Politbüro geändert wurden.

Der erste Teil des Beitrags geht zunächst auf das Präsidium des Zentralkomitees als Institution ein, um anschließend den Verlauf der Verhandlung der drei ausgewählten Sitzungen zu analysieren. Bei der Diskussion über die Erhöhung der Fleischpreise und die Versorgung mit tierischen Nahrungsmitteln werden zudem exemplarisch die Aushandlungsprozesse zwischen dem Ministerium, der zuständigen ZK-Abteilung sowie dem Politbüro behandelt.

1. Das Präsidium des Zentralkomitees der KPTsch

Das tschechoslowakische ZK-Präsidium hatte in der Zeit der ›Normalisierung‹ seit Anfang der 1970er Jahre elf bzw. zwölf Mitglieder.¹⁸ Dazu zählten der Generalsekretär, der Präsident, vier ZK-Sekretäre, die Vorsitzenden der föderalen, der slowakischen und der tschechischen Regierung, der Gewerkschaftschef sowie die Vorsitzenden der Föderalen Versammlung und des tschechischen Nationalrats. In der Regel fanden die Sitzungen einmal wöchentlich statt, und zwar am Freitag.¹⁹ An ihnen nahmen neben den ordentlichen Mitgliedern noch folgende Personen teil: einer bzw. beide Kandidaten des Präsidiums, mehrere Sekretäre des ZK,²⁰ der Chefredakteur der Parteizeitung *Rudé právo*, der Vorsitzende der Zentralen Kontroll- und Revisionskommission der Partei sowie drei weitere Mitarbeiter des Parteiapparats.²¹ Insgesamt wohnten den Sitzungen somit circa zwanzig Personen bei. Die größte Gruppe war die der ZK-Sekretäre.²²

Formal waren nur die ZK-Präsidiumsmitglieder stimmberechtigt. In der Praxis wurde allerdings nicht abgestimmt, und auch die nichtstimmberechtigten Teilnehmer brachten sich in die Diskussionen ein. Minister und Referenten wurden nur zu einzelnen Tagesordnungspunkten hinzugerufen.

In den Jahren 1977–1979 tagte das Politbüro beispielsweise im Durchschnitt dreimal pro Monat. Auf jeder Sitzung wurden im Schnitt zwischen 16 und 19 Tagesordnungspunkte verhandelt. Auf das Jahr berechnet belief sich die An-

18 František Štverák, Schematismus k dějinám komunistické strany Československa (1921–1992). Základní informace o ústředních orgánech a biografické údaje o vedoucích představitelích strany, Praha 2010, S. 248–250.

19 In der Zeit Novotnýs (1953–1967) fanden die Sitzungen dienstags statt. Kaplan, Politbüro (wie Anm. 4), S. 30.

20 Ebd., S. 38.

21 Letztere führten unter anderem das Protokoll.

22 An der Sitzung des Präsidiums am 5.11.1982 nahmen beispielsweise außer den zwölf Mitgliedern und einem Kandidaten als zugeladene Genossen weitere sieben ZK-Sekretäre, der Leiter der Revisionskommission der Partei, der Leiter der Allgemeinen ZK-Abteilung, der Leiter des Sekretariats des Generalsekretärs sowie der Protokollant aus der Allgemeinen ZK-Abteilung teil.

zahl der behandelten Punkte auf 581 (1977), 558 (1978) und 552 (1979).²³ Verständlicherweise wurden nicht alle Gegenstände gleich intensiv besprochen. In der Regel konzentrierten sich die Präsidiumsmitglieder auf drei bis fünf Punkte, die übrigen unterlagen keiner eingehenden Aussprache.

Wie verliefen die Sitzungen? Geleitet wurden sie vom Generalsekretär, der vorab auch über die zu behandelnden Tagesordnungspunkte entschied. Die Allgemeine Abteilung des Zentralkomitees, welche die Treffen vorbereitete, unterbreitete ihm hierzu Vorschläge. Den Mitgliedern und Kandidaten gingen vorab Dossiers zu, die eine schriftliche Begründung des jeweiligen Antrags sowie die Stellungnahme der zuständigen ZK-Abteilung enthielten. Am Tag der Sitzung wurden für die Mitglieder ebenso wie für die zugelassenen Teilnehmer Anwesenheitslisten geführt. Jeder Tagesordnungspunkt war vom Antragsteller kurz zu begründen. Danach konnten Fragen gestellt werden und anschließend folgte eine Diskussion. Dem Generalsekretär oblag es, diese zu beenden, indem er den Beschluss, zu dem bereits ein Entwurf vorlag, formulierte. Der Protokollant vermerkte genau, wer zu welchem Vorgang das Wort ergriff und sich in der Diskussion äußerte. Die einzelnen Standpunkte hielt er jedoch in seinen Diskussionsnotizen oft nicht fest.

Nach den Säuberungen innerhalb der KPTsch infolge der Niederschlagung des Prager Frühlings²⁴ zeichnete sich das ZK-Präsidium in der Zeit der ›Normalisierung‹ seit Anfang der 1970er Jahre bis 1987 durch eine hohe personelle Kontinuität aus.²⁵ Die in diesem Gremium vereinigte politische Führung der Tschechoslowakei trat nach außen geschlossen auf. In der Forschungsliteratur wird dennoch von zwei Gruppen bzw. Lagern gesprochen:²⁶ Der ersten gehörte die konservativ-dogmatische Mehrheit um Vasil' Bil'ak und Alois Indra an.²⁷ Dieser so genannte ›gesunde Kern‹ (so die Selbstbezeichnung der Akteure) war bereits 1968 gegen den Reformkurs Dubčeks vorgegangen und hatte bei der Niederschlagung des Prager Frühlings besonders eng mit der Sowjetunion

23 Vgl. hierzu die Angaben zu den 1950er und 1960er Jahren bei Kaplan. 1948 behandelte das Politbüro der KPTsch 256 Punkte, d. h. im Durchschnitt 4,4 Punkte pro Sitzung. Von 1954 bis 1958 standen durchschnittlich 29 Punkte auf jeder Zusammenkunft des Politbüros auf dem Programm. Bei circa zehn Sitzungen war jeweils nur ein einziger Punkt auf der Tagesordnung, etwa fünf bis sechs Punkte enthielten Informationen. Im ersten Halbjahr 1965, 1966, 1967 lagen dem ZK-Präsidium 433, 385 bzw. 429 Vorgänge vor. Somit entfielen 1965 durchschnittlich auf jede Sitzung 19 Programmpunkte, 1966 waren es 18 und 1967 21. Die Anzahl der Informationen beliefen sich 1965 auf 158, 1966 auf 155 und 1967 auf 147 Punkte. Vgl. ebd., S. 32–33.

24 Jiří Maňák, *Čistky v Komunistické straně Československa v letech 1969–1970*, Praha 1997.

25 Jan Rataj, *Československo v proměnách komunistického režimu*, Praha 2010, S. 371; Martin Štefek, *Za fasádou jednoty. KSČ a SED po roce 1985*, Červený Kostelec 2014, S. 83; Michal Macháček, *Gustáv Husák*, Praha 2017, S. 429.

26 Štefek, *Za fasádou jednoty* (wie Anm. 25); Macháček, *Gustáv Husák* (wie Anm. 25), S. 429–432.

27 Lubomír Štrougal, *Ještě pár odpovědí*, Praha 2011, S. 74.

zusammengearbeitet. Zu ihnen gehörten unter anderem die fünf Verfasser des Einladungsbriefes zur sowjetischen Intervention in die Tschechoslowakei.²⁸

Die andere, kleinere Gruppe um den Premierminister der Föderalen Regierung, Lubomír Štrougal, war in wirtschaftlichen Fragen eher pragmatisch ausgerichtet. Zu Teilen bestand sie aus ehemaligen Reformern, die nach der Invasion von 1968 auf den von der Sowjetunion vorgegebenen Kurs eingeschwenkt waren. Laut Martin Štefek lavierte Generalsekretär Husák zwischen diesen beiden Lagern im ZK-Präsidium und wirkte als Parteiführer konzilient und politisch ausgleichend.²⁹ Der Historiker Karel Kaplan zählt die Präsidiumsmitglieder Peter Colotka, Josef Kempný, Miloslav Hruškovič, Josef Korčák, Lubomír Štrougal und Václav Hůla zu den Gefolgsleuten des Generalsekretärs.³⁰

Differenzen zwischen den beiden Gruppen lassen sich in der Beurteilung des Prager Frühlings,³¹ in wirtschaftlichen Fragen und auch mit Blick auf die Beziehungen zur Sowjetunion ausmachen. Beide Gruppen stellten das Verhältnis zur Großmacht nicht in Frage; dieses war sakrosankt. Hinsichtlich des Verbleibs der seit der Invasion von 1968 auf tschechoslowakischem Territorium stationierten sowjetischen Truppen gingen die in Erinnerungen *post festum* geäußerten Ansichten allerdings auseinander.³² So betont Lubomír Štrougal in seinen Erinnerungen, er habe wiederholt mit Husák darüber gesprochen, dass ein Abzug der Roten Armee in der Bevölkerung eine sehr positive Aufnahme fände. Obwohl Letzterer Štrougals Ansicht teilte, verfolgte er diese Angelegenheit aufgrund der ablehnenden Haltung der sowjetischen Seite nicht nachhaltig.

Beide Lager bemühten sich um das Wohlwollen der Sowjetunion, die sie regelmäßig über das Geschehen in Prag informierten.³³ Die Mitarbeiter der sow-

28 Das Schreiben trägt die Unterschriften von Alois Indra, Drahomír Kolder, Antonín Kappek, Oldřich Švestka und Vasil' Bil'ak. Vgl. František Janáček/Marie Michálková, Příběh zvaciho dopisu, in: Soudobé dějiny 1 (1993), S. 87–101, http://www.68.usd.cas.cz/files/studie/Pribeh_zvaciho_dopisu.pdf (Stand: 7.7.2019); Lutz Prieß, Der Einladungsbrief zur Intervention in die ČSSR 1968, in: Deutschland Archiv 27 (1994), S. 1252–1255.

29 Štefek, Za fasádou jednoty (wie Anm. 25); so auch Lubomír Štrougal in seinen Erinnerungen: Lubomír Štrougal, Paměti a úvahy, Praha 2009, S. 215; ders., Ještě pár odpovědí, Praha 2011, S. 57, 74–75 u. 102.

30 Kaplan, Politbüro (wie Anm. 4), S. 9; ders., The Communist Party (wie Anm. 4), S. 102.

31 Nach 1989 äußerten Husák und Štrougal Kritik an dem Dokument »Die Lehren aus der krisenhaften Entwicklung in Partei und Gesellschaft nach dem XIII. Parteitag der KPČ«, in welchem die konservativen Kräfte der KPdTsch die Ereignisse des Prager Frühlings in ihrem Sinne als »Konterrevolution« interpretierten. Macháček, Gustáv Husák (wie Anm. 25), S. 424.

32 Ebd., S. 483–486.

33 Michal Macháček hat als erster Forscher im Rossijskij gosudarstvennyj archiv novejšej istorii (RGANI) in Moskau Zugang zur Personalakte Gustáv Husáks bekommen. Diese von der Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU geführte Akte besteht zu Teilen aus Gesprächsberichten, in den Angehörigen der sowjetischen Botschaft sowie andere im Dienste der Sowjetunion stehende Personen über ihre aus den Unterredungen mit tschechoslowakischen Politikern sowie deren Mitarbeitern und Ratgeber gewonnenen Informationen berichten. Vgl. ebd.; Štrougal, Paměti a úvahy (wie Anm. 29), S. 215.

jetischen Botschaft und andere in Moskaus Diensten stehende Informanten, wie Journalisten und Beschäftigte des Geheimdienstes (KGB), sammelten relevante Informationen direkt in der Tschechoslowakei. Sie teilten in ihren Berichten nach Moskau zumeist die Ansichten der konservativ-dogmatischen Gruppe um Vasil' Bil'ak und Alois Indra.³⁴

1.1 Der Generalsekretär

Dem Generalsekretär kam offiziell die Rolle eines *primus inter pares* in herausgehobener Position zu.³⁵ Nur er hatte Zugang zu allen Informationen, was neben der Kaderpolitik sein vorrangiges Machtmittel war. Er entschied, wovon die anderen Politbüromitglieder Kenntnis erhielten. Er allein war der direkte Ansprechpartner des sowjetischen Generalsekretärs. Andererseits hing er unmittelbar vom Wohlwollen der Sowjetunion ab, und auch er musste Rücksicht auf die bestehenden Machtverhältnisse im Politbüro nehmen, wo die konservativ-dogmatische Gruppe aufgrund der sowjetischen Unterstützung die Mehrheit innehatte. In der Regel sorgte der Generalsekretär zu Beginn seiner Amtszeit dafür, in den Spitzenorganen (PB und Sekretariat) ihm genehme Persönlichkeiten durchzusetzen. Husák gelang es aufgrund der starken Position der Hardliner nie, ein ihm völlig loyales Organ zu schaffen.

Den Werdegang des Generalsekretärs Gustáv Husák wird man nicht als den eines typischen Parteifunktionärs bezeichnen können.³⁶ Der Slowake hatte noch in der Zwischenkriegszeit in Bratislava Jura studiert. Seit 1929 gehörte er dem Kommunistischen Jugendverband, seit 1933 der KPTsch an. Am Slowakischen Nationalaufstand gegen die Nationalsozialisten beteiligte er sich in einer herausgehobenen Position. In den ersten Nachkriegsjahren hatte Husák wichtige Partei- und Regierungsämter in der slowakischen Teilrepublik inne. 1950 wurde er jedoch im Rahmen eines stalinistischen Schauprozesses des »bourgeois Nationalismus« beschuldigt, aller Ämter enthoben und zu lebenslanger Haft verurteilt. Erst 1960 erfolgte seine Amnestie, die Rehabilitation ließ weitere drei Jahre auf sich warten.³⁷ Der Aufstieg in wichtige Parteiämter war Husák auch weiterhin verwehrt. Er wirkte in dieser Zeit am Institut für Staat und Recht der Slowakischen Akademie der Wissenschaften und verfasste unter anderem eine Monographie zum Slowakischen Nationalaufstand.³⁸ In der Zeit des Prager Frühlings setzte er sich dann für die Föderalisierung der beiden

34 Ebd., S. 413.

35 Kaplan, *The Communist Party* (wie Anm. 4), S. 95.

36 Zur Biographie Husáks vgl. Macháček, *Gustáv Husák* (wie Anm. 25); Michal Pullmann, *Gustáv Husák (1913–1991). ČSSR: Der Herr mit Vergangenheit*, in: Martin Sabrow/Susanne Schattenberg (Hg.), *Die letzten Generalsekretäre. Kommunistische Herrschaft im Spätsozialismus*, Berlin 2018, S. 145–170.

37 Pullmann, *Gustáv Husák* (wie Anm. 36), S. 147.

38 *Gustáv Husák, Der slowakische Nationalaufstand*, Berlin 1972.

Teilrepubliken ein. Es war das einzige Reformprojekt jener Zeit, welches die Invasion der Warschauer Paktstaaten überdauern sollte. Nach dem Einmarsch konnte er Brežnev davon überzeugen, dass er die richtige Person für den Vorsitz der KPTsch sei und eine ›Konsolidierung‹ der Verhältnisse im Einklang mit der Sowjetunion herstellen werde. Im Unterschied zu anderen kommunistischen Parteiführern, die in der Regel zuvor jahrelang im Parteiapparat als Sekretäre gewirkt und sich umfangreiche Netzwerke aufgebaut hatten, verfügte Husák 1969 aufgrund seiner Biographie über keine nennenswerte Gefolgschaft unter den Parteifunktionären.³⁹

Gustáv Husák stand in der Umbruchzeit nach der militärischen Invasion am 21. August 1968 mit dem KGB-Agenten Elisej Sinicyn in Kontakt, der eine direkte Verbindung zum sowjetischen Generalsekretär Leonid Brežnev herstellte. Sinicyn wirkte dann seit März 1970 als offizieller Vertreter des KGB beim tschechoslowakischen Innenministerium.⁴⁰ Er übergab Husák einen modernen amerikanischen Sender, mit dem er direkt mit Brežnev kommunizieren konnte.⁴¹ Der Vorsitzende der Föderalen Regierung, Lubomír Štrougal, erinnerte sich, dass zwischen Brežnev und Husák wöchentlich Telefonate stattfanden. Nach diesen habe Štrougal oft Anweisungen erhalten, um diverse Maßnahmen zu ergreifen bzw. vorzubereiten.⁴²

Auch über einen anderen Kanal fand ein informeller Austausch zwischen den beiden Generalsekretären statt. Husák genoss das Privileg, auf Einladung der Parteichefs der KPdSU mitsamt seiner Familie im Sommer Urlaub auf der Krim machen zu dürfen. Dort kam es zu diversen Treffen mit Brežnev. Im Politbüro berichtete Husák über diese zweifellos wichtigen Konsultationen nur mündlich. Man verzichtete also bewusst darauf, die Ergebnisse dieser Gespräche schriftlich zu dokumentieren.

2. Gustáv Husák übernimmt das Präsidentenamt (1975)

Am 29. Mai 1975 wählte das Föderale Parlament der Tschechoslowakei Generalsekretär Husák einstimmig zum Präsidenten der Republik.⁴³ Husák war damit als erster und einziger Slowake unter Beibehaltung des Amtes des Parteichefs, das er seit dem April 1969 innehatte, zum Staatsoberhaupt gewählt worden. Vorausgegangen war diesem Akt eine Änderung der Verfassung einen Tag zuvor, die um einen Absatz ergänzt wurde. Konnte der Präsident sein Amt län-

39 Pullmann, Gustáv Husák (wie Anm. 36), S. 167–168.

40 Vgl. Macháček, Gustáv Husák (wie Anm. 25), S. 410–417.

41 Ebd., S. 416.

42 Štrougal, Paměti a úvahy (wie Anm. 29), S. 215.

43 Soudruh Gustáv Husák zvolen prezidentem republiky, in: Rudé pravo (30.5.1975), S. 1; Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPTsch (Hg.), Geschichte der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, Berlin 1981, S. 334; Macháček, Gustáv Husák (wie Anm. 25), S. 450.

ger als ein Jahr nicht ausüben, durfte das Parlament einen neuen Präsidenten wählen.⁴⁴ Bereits am 27. Mai hatte das ZK-Präsidium dem Zentralkomitee der KPTsch und dem Parlament diese Beschlüsse zur Bestätigung vorgelegt.⁴⁵ Was war diesen Ereignissen vorausgegangen?

Der hochbetagte Präsident Ludvík Svoboda (1895–1979) war seit längerer Zeit krank.⁴⁶ Seit 1972 erlitt er mehrere Schlaganfälle und war den Anforderungen seines Amtes, in dem er durch seine Wiederwahl am 22. März 1973 bestätigt worden war, nicht mehr gewachsen.⁴⁷ Aus diesen Gründen suchte die politische Führung nach Abhilfe. Seit April 1974 vertraten Svoboda Mitglieder der Regierung in der Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte.

Am 16. Mai 1975 behandelte das Präsidium des Zentralkomitees der KPTsch als ersten Tagesordnungspunkt den Gesundheitszustand des Präsidenten.⁴⁸ Den Mitgliedern wurde hierzu vorab ein medizinischer Bericht an die Hand gegeben und Pavol Pudlák, der Leiter des Ärztekonsiliums des Präsidenten, hinzugezogen. Pudlák informierte das Gremium, dass Svoboda nicht mehr in der Lage sei, eigene Entscheidungen zu treffen. Daraufhin warf Generalsekretär Husák die Frage auf, ob man das Problem weiterhin vertagen oder einer Lösung zuführen wolle. Nach vorangegangenen Konsultationen mit einigen Präsidiiumsmitgliedern sei er zum Schluss gekommen, dass eine rasche Klärung dieser Frage nötig sei. Er präsentierte eine Ergänzung der Verfassung um einen Artikel, der die Demission des Präsidenten aus gesundheitlichen Gründen ermöglichte und damit den Weg für Neuwahlen freimachte. Husák bezeichnete diesen Weg als einzige Lösung und forderte alle Mitglieder auf, sich zu seinem bereits genau ausgearbeiteten Vorschlag zu äußern, »um die richtigen Schlüsse«⁴⁹ ziehen zu können.

Als erster Redner betonte der Ministerpräsident der Föderalen Regierung, Lubomír Štrougal, ein enger Verbündeter Husáks, dass dessen Vorschlag die einzige Option darstelle und zum richtigen Zeitpunkt komme. Dann schlug er den Generalsekretär Husák als Kandidaten für die Nachfolge vor.⁵⁰ Die anderen sieben Präsidiiumsmitglieder⁵¹ stimmten dem Vorschlag zu.⁵² Karel Hoffmann erwähnte zwar das Problem der Ämterhäufung, aber auch er unterstützte den Antrag. Der Ministerpräsident der Tschechischen Regierung, Josef

44 Vgl. Sbirka zákonů č. 50/1975, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=50&r=1975> (Stand: 7.7.2019).

45 Zasedal ústřední výbor KSČ, in: Rudé právo (28.5.1975), S. 1; Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPTsch, Geschichte der Kommunistischen Partei (wie Anm. 43), S. 333; vgl. Usnesení ÚV KSČ k volbě prezidenta ČSSR, in: Nová mysl 6 (1975), S. 756.

46 Vgl. Macháček, Podivná jednota (wie Anm. 11).

47 Zoe Klusáková-Svobodová, O tom co bylo, Praha 2005, S. 207–208.

48 NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1971–1976, sv. 154, a. j. 158, b. 0; Macháček, Podivná jednota (wie Anm. 11), S. 326–338.

49 Ebd., S. 327.

50 Ebd., S. 327–329.

51 Josef Kempný, Vasil' Bil'ak, Jozef Lenárt, Peter Colotka, Karel Hoffmann, Josef Korčák, Alois Indra.

52 Ebd., S. 329–333.

Korčák, sagte, dass er nicht wisse, ob dies die beste Lösung sei, aber er denke, es sei die einzige!⁵³

Die Beratungen hatten eine Vorgeschichte. Im Januar 1968 hatte die politische Führung entschieden, Antonín Novotný von der Funktion des Ersten Sekretärs abzuberufen und ihn durch Alexander Dubček zu ersetzen.⁵⁴ Novotný hatte seit 1957 neben dem Partei- auch das Präsidentenamt innegehabt. An dieser Ämterkumulation wurde damals Kritik geübt. Nach der Niederschlagung des Prager Frühlings griff die neue politische Führung wiederum Dubček scharf für seinen aus ihrer Sicht schwachen Führungsstil an. Die Befürworter der Wahl Husáks beriefen sich nun darauf, dass die Ämtertrennung unter Dubček nicht zur gewünschten Problemlösung beigetragen habe und es vielmehr auf die richtige Personenwahl ankomme.

Das eigensinnige Präsidiumsmitglied Antonín Kapek, der Leiter der Prager Stadt-KPTsch, äußerte, dass er mit Husák bereits zuvor über das Thema gesprochen habe.⁵⁵ Kapek war einer der fünf Unterzeichner des sogenannten Einladungsschreibens an Brežnev, das am 3. August 1968 in Bratislava der sowjetischen Führung übergeben worden war.⁵⁶ Darüber hinaus hatte er sich in einem weiteren Brief an den Generalsekretär der KPdSU mit der Bitte um ›brüderliche Hilfe‹ gewandt.⁵⁷ Auch nach der Niederschlagung des Prager Frühlings lieferte er den Sowjets über ihre Botschaft sowie den KGB Informationen.⁵⁸ Er zählte – wie auch Vasil’ Bil’ak – zu denjenigen Personen, in welche die sowjetische Seite besonderes Vertrauen hatte.

Kapek sah in der avisierten Ämterhäufung keine glückliche Lösung, sondern eine Gefahr für die Partei. Beide Ämter seien sehr anspruchsvoll und hinsichtlich des Zeitaufwandes schwer zu bewältigen. Hinzu komme, dass im Fall der Personalunion ein Slowake zugleich das höchste Partei- und Staatsamt inne hätte, was bei dem tschechischen Bevölkerungsteil auf Missfallen stoßen werde. Während Štrougal den vermeintlich ›demokratischen Charakter‹ und das kollektive Handeln des Präsidiums als Garanten für eine weitere positive Entwicklung des Organs hervorgehoben hatte, zog Kapek folgende kritische Bilanz: Zwar sehe auch er große Fortschritte in der Arbeit des Präsidiums, aber man sei noch weit von Perfektion entfernt. In der Diskussion werde weniger dem

53 Ebd., S. 332.

54 Martin Schulze Wessel, *Der Prager Frühling. Aufbruch in eine neue Welt*, Stuttgart 2018, S. 144–149.

55 Macháček, *Podivná jednota* (wie Anm. 11), S. 333.

56 Janáček/Michálková, *Příběh zvacího dopisu* (wie Anm. 28); Martin Štefek: Kapek Antonín, in: Petr Anev/Matěj Bílý (Hg.), *Biografický slovník vedoucích funkcionářů KSČ (1921–1989)*. A–K, Praha 2018, S. 561–564, S. 562.

57 Janáček/Michálková, *Příběh zvacího dopisu* (wie Anm. 28), S. 87–101, S. 92–96.

58 Štefek, Kapek (wie Anm. 56), S. 562; Christopher Andrew/Vasili Mitrokhin, *The Mitrokhin Archive. The KGB in Europe and the West*, London 1999, S. 347–348; Pullmann, Gustáv Husák (wie Anm. 36), S. 162.

Inhalt Gehör geschenkt, als dem, der spreche.⁵⁹ Er meinte damit, dass die Person und ihre Funktion mehr zählen als sachliche Gründe und Inhalte. Er sage dies ganz offen, jedoch nur im geschützten Rahmen des Präsidiums. Die weiteren sieben sich äußernden Mitglieder und Kandidaten stimmten dem Vorschlag wiederum ohne Vorbehalt zu.

Husák beendete dann in seiner Funktion als Generalsekretär die Diskussion. Die Entscheidung sei ihm nicht leicht gefallen, aber »nach den vorangegangenen Gesprächen mit den Genossen«⁶⁰ sei er mit der Zeit zu der Überzeugung gelangt, dass die von ihm vorgeschlagene Lösung zur Stärkung der führenden Rolle der Partei und ihrer Autorität notwendig sei. Schließlich berief er sich auf die erforderliche Einheit der Partei und den sowjetischen Generalsekretär Leonid Brežnev. Dieser habe ihm nahegelegt, dass eine Führungsperson ständig das Kollektiv zusammenschmieden müsse und »ihre Hauptaufgabe in der demokratischen Führung des Politbüros«⁶¹ bestehe. Husák selbst sähe keinen Grund, warum sich dies ändern sollte, wenn er auch das Präsidentenamt übernehme.

Der Gesprächsverlauf zeigt anschaulich, dass die Kandidatur und Wahl Husáks bereits vorab informell ausgehandelt worden war, was unter anderem die wiederholte Berufung auf die im Voraus stattgefundenen Besprechungen belegt.⁶² Ihre Approbation auf der Präsidiumssitzung glich einer Inszenierung. Die Mitglieder übertrafen sich gegenseitig in der Betonung ihrer Zustimmung. Sie hoben mehrmals die gute Wahl des Zeitpunkts und die Alternativlosigkeit der Kandidatur Husáks hervor.⁶³ Sie bestätigten sich also gegenseitig und stärkten sich in der Überzeugung, die richtige Entscheidung getroffen zu haben. Als Einziger äußerte Antonín Kapek deutliche Kritik an der Ämterhäufung und wies auch auf potentielle negative Folgen hin.⁶⁴ Da Kapek zu dieser Zeit zu den Hardlinern im Präsidium gehörte, welche die Unterstützung der Sowjetunion genossen, konnte er es sich erlauben, eine andere Meinung zu äußern. Intern hatten sich vorab mehrere weitere Präsidiumsmitglieder, insbesondere aus dem Kreis der konservativ-dogmatischen Kräfte, kritisch zur beabsichtigten Ämter-

59 Macháček, Podivná jednota (wie Anm. 11), S. 334.

60 Ebd., S. 336.

61 Ebd.

62 Ebd., S. 333.

63 Hůla: »die beste Lösung.« Ebd., S. 334; Fojtík: »Ich denke, es ist die optimale Lösung und die beste Zeit zur Realisierung.« Ebd., S. 335; Ondřích: »Es ist wirklich der richtige Zeitpunkt. Die Angelegenheit darf nicht weiter verzögert werden. Die vorgeschlagenen Schritte und die Personallösung sind ganz richtig.« Ebd.; Baryl: »Ich sehe den Vorschlag als optimalste Lösung.« Ebd.

64 Lubomír Štrougal bestätigt diese Aussage auf einer Präsidiumssitzung am 19.11.1987, als über die Ablösung Husáks als Generalsekretär verhandelt wurde. Vgl. František Koudelka (Hg.), Husákův pád 1987. Dokumenty k oddělení funkcí prezidenta ČSSR a generálního tajemníka KSČ a k nástupu Miloše Jakeše do čela KSČ, in: Soudobé dějiny 7,3 (2000), S. 473–525, S. 485.

kumulation Husáks geäußert.⁶⁵ Husák hatte sich also in den informellen Verhandlungen vorab die Zustimmung zu seiner Kandidatur gesichert. Dabei war es gewiss äußerst wichtig und hilfreich für ihn, auf seine eineinhalb Monate vor der Präsidiumssitzung Anfang März 1975 stattgefundenen vierstündigen Unterredung mit Brežnev hinweisen zu können. Auf dieser hatte er sich das Plazet der sowjetischen Führung eingeholt.⁶⁶

Im Beschlusstext des ZK-Präsidiums der KPTsch ist trotz Kapeks Kritik dann nur noch von »Einstimmiger Zustimmung«⁶⁷ die Rede. Der Abweichler ordnete sich also der Mehrheitsmeinung unter. Das Zentralkomitee beriet dann auf seiner Tagung am 27. Mai 1975 offiziell über die Situation und gelangte zur Erkenntnis, dass Husáks Kandidatur nach »Abwägung aller optimalen Erfordernisse«⁶⁸ die beste Lösung sei.

3. Entscheiden über die Fleischpreise und die Versorgung mit tierischen Produkten (1980)

Fünf Jahre später verhandelte das Präsidium des Zentralkomitees der KPTsch über die Erhöhung von Lebensmittelpreisen. In den staatssozialistischen Ländern subventionierte der Staat bekanntlich die Fleischpreise.⁶⁹ In der Versorgung der Bevölkerung mit preiswertem Fleisch sah die Kommunistische Partei eine Möglichkeit, sich der Loyalität der Bürger zu versichern.⁷⁰ Die in der Zeit der sogenannten Normalisierung in der Tschechoslowakei praktizierte Entpolitisierung der Gesellschaft ging mit einer Befriedigung der Konsumwünsche der Bürger bei minimalen Preiserhöhungen einher.⁷¹ Der Fleischkonsum der Bevölkerung stieg im Laufe der Jahre in der Tschechoslowakei überproportional

65 Andrew/Mitrokhin, *The Mitrokhin Archive* (wie Anm. 58), S. 348; Macháček, Husák (wie Anm. 25), S. 443–445.

66 Ebd., S. 445; Pullmann, Gustáv Husák (wie Anm. 36), S. 162–163.

67 Macháček, *Podivná jednota* (wie Anm. 11), S. 339.

68 Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPTsch (Hg.), *Grundriss der Geschichte der KPTsch*, Prag 1980, S. 366–367; vgl. auch *Rudé pravo* (28.5.1975), S. 1.

69 Im Entwurf einer Ansprache des Ministerpräsidenten Štrougal auf dem Plenum des Zentralkomitees am 19.5.1977 ist davon die Rede, dass man die Lebensmittel im Staatshaushalt mit 27 Milliarden Kčs subventioniere. Auf 100 Kčs Umsatz im Einzelhandel mit Lebensmitteln fielen 26 Kčs Subventionen.

70 Volker Zimmermann/Peter Haslinger, *Loyalitäten im Staatssozialismus. Leitfragen und Forschungsperspektiven*, in: Dies. (Hg.), *Loyalitäten im Staatssozialismus. DDR, Tschechoslowakei, Polen*, Marburg 2010, S. 3–24; Christoph Boyer, *Loyalität, Sozial- und Konsumpolitik in der Tschechoslowakei von den 1960er bis zu den 1980er Jahren*, in: Ebd., S. 189–204; Christoph Boyer/Peter Skyba (Hg.), *Repression und Wohlstandsversprechen. Zur Stabilisierung von Parteiherrschaft in der DDR und der ČSSR*, Dresden 1999.

71 György Dalos, *Lebt wohl, Genossen! Der Untergang des sowjetischen Imperiums*, Bonn 2011, S. 28.

an: In den 1960er Jahren erhöhte sich der jährliche Verbrauch pro Person von 56,8 (1960) auf 68,9 (1969) kg. Mitte der 1970er Jahre wurde erstmals die achtzig kg Grenze überschritten. 1980 waren es bereits 85,6 kg.⁷² Damit zählte der Fleischkonsum in der Tschechoslowakei zu einem der höchsten im damaligen Europa. Dieses Wachstum hing auch damit zusammen, dass das Angebot an anderen höherwertigen Konsumgütern eingeschränkt war und die Bevölkerung ihr vorhandenes Geld nur begrenzt für andere Waren ausgeben konnte. Auf diese Weise entstand ein Kaufkraftüberhang, der unter anderem eine überhöhte Nachfrage nach Lebensmitteln, insbesondere Fleisch, bewirkte.⁷³

Die Fleischproduktion erforderte erhebliche Futtermittel. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre wurden 63,5 % (circa sieben Millionen Tonnen) des jährlich verbrauchten Getreides (circa 10–11 Millionen Tonnen) als Viehfutter benutzt.⁷⁴ Aufgrund eines immer stärkeren Konsums und unerwartet schlechter Ernten kam es 1980 zu größeren Engpässen an Kornfutter für das Vieh.⁷⁵ Deswegen schlug die Regierung im Sommer 1980 als eine Maßnahme, um dieses wirtschaftliche Problem in den Griff zu bekommen, die Erhöhung ausgewählter Kleinhandelspreise vor. Sie plante insbesondere eine Anhebung der Verkaufspreise von Fleisch.

Der dem ZK-Präsidium vorgelegte Antrag vom 19. Mai 1980 sprach verschleiern »von Preismaßnahmen zur Umleitung der Nachfrage auf dem inneren Markt«⁷⁶. Er bot zwei Varianten für die Steigerung der Preise an: eine gemäßigte und eine radikale. Erstere rechnete mit der Erhöhung der Fleisch- und Reispreise im Einzelhandel um 15 bzw. fünfzig Prozent. Zudem enthielt diese Version eine Kompensation der Preiserhöhung für Familien mit Kindern im Umfang von zwei Milliarden tschechoslowakischen Kronen (Kčs). Die zweite, radikalere Variante forderte eine Anhebung der Fleisch- und Reispreise um 27 bzw. hundert Prozent und sah zudem eine Erhöhung der Zigarettenpreise um hundert oder alternativ um 25 Prozent vor.

Wie verliefen nun die ZK-Präsidiumssitzungen am 6. und 13. Juni 1980, als der Antrag besprochen wurde? Zunächst sprachen sich in der Diskussion die

72 Vgl. Stephan Merl, Staat und Konsum in der Zentralverwaltungswirtschaft. Rußland und die ostmitteleuropäischen Länder, in: Hannes Siegrist u. a. (Hg.), Europäische Konsumgeschichte. Zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des Konsums (18. bis 20. Jahrhundert), Frankfurt a. M. 1997, S. 205–241, S. 225.

73 Ebd., S. 218.

74 Vladimír Jeniček, Obilí v čs. ekonomice, in: Plánované hospodářství 2 (1979), S. 24–39, S. 27–28; vgl. auch Slavoj Czesaný, Vývojové tendence ve výrobě a spotřebě krmiv, in: Plánované hospodářství 7 (1978), S. 38–44.

75 Vgl. Zpráva o situaci v zásobování masem v lednu 1980 (18.1.1980). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, Gustáv Husák, karton (künftig: k.) 281; K situaci v zásobování masem (21.1.1980), ebd.

76 Návrh pro schůzi předsednictva ÚV KSČ. Cenová opatření zaměřená k usměrnění spotřeby na vnitřním trhu, (19.5.1980). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1976–1981, sv. 144, a. j. 140, b. 12.

Präsidiumsmitglieder Josef Kempný und Vasil' Bil'ak gegen den Antrag aus.⁷⁷ Die folgenden zwei Redner, Karel Hoffmann und Jozef Lenárt, hielten eine Überarbeitung für notwendig.⁷⁸ Die Spitzenfunktionäre Josef Korčák und Alois Indra präferierten die mildere erste Variante.⁷⁹ Dann nahmen drei Mitglieder (Colotka, Kapek, Hůla) für die zweite Variante Stellung.⁸⁰ Schließlich schaltete sich der Generalsekretär Husák in die Diskussion ein. Er lehnte die Erhöhung der Preise vor dem bevorstehenden Parteitag und den Wahlen dreimal in seinem Wortbeitrag ab und berief sich auf das Prinzip der Einheit der Partei.⁸¹ Jeder dürfe offen seine Meinung sagen, dann müsse man aber eine einheitliche Lösung finden. Diese bestimmte er jedoch in hohem Maße durch seine Äußerung.

Die zwei Kandidaten des Politbüros, Miloš Jakeš und Miloslav Hruškovič, die danach noch zu Wort kamen, hielten es nun eigentlich nicht mehr für notwendig, auf den Antrag Bezug zu nehmen.⁸² Die Frage nach der Preiserhöhung

77 Kempný: »Ich kann der vorgelegten Konzeption nicht zustimmen.« Bil'ak: »Die Frage ist: wann und wie. Jetzt können wir das nicht machen. [...] Ich bin dagegen, dass wir die Preise erhöhen. Wir haben das versprochen.« Nekorigovaný a neautorizovaný záznam diskuse PÚV KSČ ze dne 6. a 13. června 1980 k některým opatřením na vnitřním trhu. NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1976–1981, sv. 144, a. j. 140; sv. 144–145, a. j. 141, b. 0.

78 Hoffmann: »Ich bin für eine notwendige Anpassung der Kleinhandelspreise und die Erhöhung der Zigarettenpreise. Die Fleischpreise darf man nicht erhöhen. Die ganze Konzeption soll überarbeitet werden.« Lenárt: »Man muss noch an den Unterlagen arbeiten und kann sie so nicht benutzen.« Ebd.

79 Korčák: »Ich habe beide Varianten verglichen, annehmbarer erscheint mir die Alternative 1. Wie gehen wir vor? Bei der ZK-Sitzung können wir nicht mit der Preiserhöhung von Fleisch kommen.« Indra: »Ich war nie ein Freund von Preiserhöhungen und der Verschlechterung des Lebensstandards. [...] Es scheint, dass es in dieser Situation einfacher ist, nichts zu machen und lieber zu warten, ob es in einem Jahr besser wird. Die Mängel existieren und die Situation wird sich nicht von heute auf morgen ändern. [...] Die Frage ist, wann und in welchem Umfang. [...] Ich bin für die Variante A. Ich glaube nicht, dass die Zeit nach dem Parteitag besser wird.« Ebd.

80 Colotka sprach sich für die Durchführung der 2. Variante noch vor den Schulferien aus. Kapek forderte noch in diesem Jahr die Einführung der 2. Variante. Hůla meinte, dass es ohne Preismaßnahmen nicht gehe und das Hauptproblem im hohen Fleischkonsum liege, deswegen stimmte er für die 2. Variante. Ebd.

81 »Die Beurteilung der Fragen, die wir verhandeln, ist sehr wichtig. Ich habe wieder über sie nachgedacht. Der Parteitag, die Wahlen [...]. Meine Meinung ist, dass wir die Frage der Einzelhandelspreise vor dem Parteitag und den Wahlen nicht entscheiden sollten. Ich unterschätze nicht die ökonomischen Argumente. Schwierigkeiten haben wir dieses Jahr, wir hatten sie letztes Jahr und nächstes Jahr werden wir sie wiederhaben. [...] Ich empfehle folgenden Standpunkt: Die Frage [jetzt] nicht entscheiden. Wir sitzen hier schon ein paar Jahre zusammen. Ich bin überzeugt, dass je komplizierter die Aufgaben werden, desto mehr ist die Einheit der Partei notwendig. [...] Die Partei muss eine feste, einheitliche Führung haben. [...] Die Frage der Kleinhandelspreise vor dem Parteitag und vor den Wahlen nicht entscheiden.« Ebd.

82 Jakeš: »Nach der Klärung der Fragen, wie wir weiter vorgehen, denke ich, dass es überflüssig ist, die Diskussion über die Kleinhandelspreise weiterzuführen. Wichtig ist es in dieser Situation, den Leuten zu sagen, dass es nicht mehr Fleisch geben wird.« Hruškovič:

erschien ihnen nämlich durch den Generalsekretär bereits entschieden worden zu sein. Der Slowake Hruškovič äußerte trotzdem seine abweichende Meinung. Der Generalsekretär räumte daraufhin ein, dass er im Grunde auch für den Antrag sei, der Zeitpunkt jedoch wegen des Parteitags und der Wahlen schlecht gewählt sei. Der Antragsteller (Štrougal) meldete sich nun auch zu Wort, ohne aber seine Vorlage zu verteidigen. Vielmehr berief er sich auf die Worte des Generalsekretärs von der Notwendigkeit der Einheit der Partei. Noch einmal schaltete sich der Slowake Bil'ak in die Diskussion ein. Er wies auf Schafe als Fleischquelle und die vielen ungenutzten slowakischen Weiden hin. Auf diese wenig zielführende Äußerung ging der Generalsekretär nicht mehr ein. Er beendete die Diskussion, indem er den Wortlaut des streng geheimen Beschlusses formulierte: »Vor dem Parteitag und den Wahlen die Preise für Lebensmittel nicht erhöhen.«⁸³

Der exemplarisch vorgeführte Gesprächsverlauf zeigt, dass es in der Diskussion unterschiedliche Ansichten gab und diese auch geäußert wurden. Die Politbüromitglieder erhielten die Antragsunterlagen und die Stellungnahme der zuständigen ZK-Abteilung immer ein paar Tage vor den Sitzungen, um die Unterlagen vorab studieren zu können. Diese zeitliche Reserve bot jedoch auch Raum für Verhandlungen ›hinter den Kulissen‹. Es erscheint nicht verwunderlich, dass sich die Mitglieder Colotka, Hůla und Kapek für Štrougals Antrag aussprachen. Sie gehörten zu einer Minderheit im Politbüro, die sich für einen pragmatischeren, wirtschaftlich orientierten Kurs aussprachen. Die konservative, dogmatisch ausgerichtete Mehrheit im Politbüro um Bil'ak lehnte den Antrag dagegen verständlicherweise ab, da er im Widerspruch zu ihrer Sozialpolitik stand. Besonders deutlich zeigt das Beispiel die entscheidende Rolle des Generalsekretärs. Bis zu seinem Eingreifen in die Diskussion waren eigentlich alle Optionen noch offen, da sich jeweils mehrere Personen für die vorgeschlagenen Alternativen ausgesprochen hatten. So sprachen sich zwei Personen gegen den Antrag aus, zwei weitere forderten Veränderungen, zwei andere befürworteten die mildere Variante, drei waren für stärkere Preiserhöhungen. Rechnet man die nicht abgegebene Stimme des Antragstellers Štrougals hinzu, hätten die Befürworter eine Mehrheit gehabt (6:4). Erst das Votum Husáks gab den Ausschlag und überstimmte die eigentliche Mehrheit, die das Meinungsbild ergeben hatte. Das Beispiel zeigt anschaulich, dass in diesem Fall nicht sachliche Gründe, sondern insbesondere die Machtsicherung des Regimes und seiner Politiker sowie die Rücksicht auf vermuteten Widerstand in der Bevölkerung den Ausschlag für die Entscheidung gaben.

»Nachdem Genosse Husák gesprochen hat, will ich nicht mehr zur Sache zurückkommen. Ich will aber trotzdem meine Meinung sagen. [...] Aus Erfahrung wissen wir, dass alles andere gemacht wird, aber die Lösung der brennendsten Probleme kommt nicht voran.«
Ebd.

83 Ebd.

Nach dem XVI. Parteitag der KPTsch⁸⁴ und den Wahlen 1981⁸⁵ erhöhte das Regime zum 30. Januar 1982 tatsächlich die Fleischpreise.⁸⁶ Begründet wurde die Maßnahme unter anderem damit, dass dadurch der Konsum von Fleisch vermindert werden könne. Nach wenigen Monaten stieg der Verbrauch jedoch wieder. Zwischenzeitlich sorgte die Steigerung der Fleischpreise dafür, dass die Konsumenten vermehrt Eier und Milch kauften,⁸⁷ sodass sich die Behörden schließlich mit einem Defizit an Waren in diesen Bereichen konfrontiert sahen. Diese Folge hatten weder die Regierung in ihren umfangreichen Vorlagen noch die zuständige ZK-Abteilung in ihrem Gutachten oder die Politbüromitglieder in der Diskussion bedacht.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung machte eine Reihe von Vorschlägen, um den Mangel an Kornfutter für die Schlachttiere in den Griff zu bekommen. Sie bestanden aus einer Kombination von Sparmaßnahmen, finanziellen Transaktionen, der Einfuhr von Getreide aus dem Westen – das für wertvolle Devisen gekauft werden musste – sowie mehreren ›Mogelpackungen‹.⁸⁸ So mischte man – ohne die Konsumenten darüber zu informieren – Soja-Konzentrat und beim Schlachten gewonnenes Blut den Fleischprodukten bei. Ein Kilogramm Soja ersetzte zwei bis drei kg Fleisch.⁸⁹ Ferner senkte

84 Der Parteitag fand vom 6. bis 10. April 1981 in Prag statt.

85 Die Wahlen zu allen Vertretungsorganen (Nationalausschüsse, tschechischer und slowakischer Nationalrat, Volks- und Nationalversammlung) erfolgten am 5. und 6. Juni 1981. *Náš lid jednoznačně rozhodl*, in: *Rudé právo* (8.6.1981), S. 1–2, <http://archiv.ucl.cas.cz/index.php?path=RudePravo/1981/6/8/1.png> (Stand: 7.7.2019); vgl. Tomáš Vilímek, »Všichni komunisté do ureň!«: Volby v Československu v letech 1971 až 1989 jako společenský, politický a státněbezpečnostní fenomén, Praha 2016.

86 Zpráva vlády ČSSR o některých cenových a sociálních opatřeních, in: *Rudé právo* (30.1.1982), S. 1, <http://archiv.ucl.cas.cz/index.php?path=RudePravo/1982/1/30/1.png> (Stand: 7.7.2019); vgl. Politicko-organizační zabezpečení provedení úpravy maloobchodních cen některých druhů masa, masných a vybraných potravinářských výrobek. 28. schůze PÚV KSČ (8.1.1982). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, sv. 23, a. j. 28, b. 8c.

87 Zpráva o zásobování masem a ostatními živočišnými výrobky v 1. pololetí 1982 s výhledem do konce roku 1982. Důvodová zpráva (příloha III). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, 36. schůze PÚV KSČ (2.4.1982), b. 4, Bl. 22.

88 Náměty na řešení některých problémů ve výrobě a spotřebě masa a masných výrobků. NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, Gustáv Husák, k. 281. Unklar bleibt, ob die Initiative für diese Vorschläge zur Lösung einiger Probleme in Produktion und Verbrauch von Fleisch und Fleischprodukten vom Ministerium oder der ZK-Abteilung für die Parteiarbeit in der Landwirtschaft, der Lebensmittelindustrie sowie der Forst- und Wasserwirtschaft ausging. Im Archivbestand des Generalsekretärs Husák liegt eine nicht unterschriebene Version der Vorschläge vor, aus der nicht hervorgeht, wer sie verfasst hat. Es deutet jedoch alles darauf hin, dass es – wie auch in anderen Fragen – zu einer Koordination zwischen Ministerium und zuständiger ZK-Abteilung gekommen war.

89 Stanovisko X. oddělení ÚV KSČ ke zprávě o zásobování masem a ostatními živočišnými výrobky ve 2. pololetí 1982 s výhledem na 1. pololetí 1983 (14.10.1982) (příloha II). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, 50. schůze PÚV KSČ (18.10.1982), b. 5.

man den Fettanteil in Milch und Butter. Im Rahmen der so genannten Aktion »Fleisch für Fleisch« exportierte man hochwertiges Fleisch zu einem hohen Preis, um dafür mehr billiges Fleisch einkaufen zu können. Hierzu exportierte man auch zuvor importiertes Fleisch aus Ungarn.⁹⁰ Hinzu kam die Erschließung »nichttraditioneller Futterressourcen« für die Schweine. So wurde dem Futter Hühnereinstreu und Hühnermist beigemischt.⁹¹ Außerdem senkte man den Import von Zitrusfrüchten, um dadurch Devisen für den Kauf von Kornfutter zu gewinnen.⁹²

All diese Maßnahmen arbeitete das Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung nicht ohne Einfallsreichtum aus, und die ZK-Abteilung für die Parteiarbeit in der Landwirtschaft, der Lebensmittelindustrie und der Forst- und Wasserwirtschaft billigte sie in der Regel in ihrer Stellungnahme an das Politbüro. Dies lässt auf eine Koordination zwischen beiden Institutionen schließen, was auch von Zeitzeugen bestätigt wird.⁹³ Mitarbeiter der ZK-Abteilungen und der Ministerien wurden gegenseitig in beide Organisationen abgeordnet und sorgten so für einen fließenden Informationsaustausch. Minister Karel Löbl erinnerte sich beispielsweise in seinen Memoiren, dass das Ministerium dem ZK-Abteilungsmitarbeiter einen begehrten Dienstwagen zur Verfügung stellte und auf diese Weise einen »guten Draht« zur zuständigen ZK-Abteilung herstellte.⁹⁴ Das Politbüro stimmte den Maßnahmen des Ministeriums und der Regierung dann in der Regel zu (oft auch *post festum*) und suchte nach Möglichkeiten, wie es die notwendigen Devisen für den Kauf von Getreide im Westen aufbringen konnte. Dabei befand sich die politische Führung aufgrund des

90 Vgl. Zpráva o zásobování masem a ostatními živočišnými výrobky v roce 1981 s výhledem na 1. pololetí 1982, (8.12.1981). Důvodová zpráva. 27. schůze PÚV KSČ (11.12.1981). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1976–1981, sv. 20, a. j. 27, b. 2a, Bl. 15–16.

91 Zpráva o zásobování masem a ostatními živočišnými výrobky v 1. pololetí 1983 s výhledem do konce roku 1983. Důvodová zpráva (příloha III). Schůze PÚV KSČ (9.4.1983). NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, sv. 67, a. j. 66, b. 2.

92 Řešení situace živočišné výroby s ohledem na sklizeň obilovin v roce 1981. Důvodová zpráva. NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, 18. schůze PÚV KSČ (18.9.1981), b. 2; Zpráva o zásobování masem a ostatními živočišnými výrobky v 1. pololetí 1982 s výhledem do konce roku 1982. Důvodová zpráva (příloha III), Bl. 7. NA ČR, Praha, f. ÚV KSČ, 02/1 PÚV ÚV KSČ 1981–1986, 36. schůze PÚV KSČ (2.4.1982), b. 4.

93 Gespräch mit Ing. Jaroslav Šulc am 21.9.2017. Der Ökonom war in der Staatlichen Planungskommission beschäftigt und wurde Ende der 1980er Jahre in die ökonomische Abteilung des Zentralkomitees der KPTsch abgeordnet.

94 Karel Löbl, Naděje a omyly. Vzpomínky na onu dobu, Praha 2012, S. 421–422. Karel Löbl (*1925) war in den Jahren 1969–1976 Minister für Aufbau und Technik, 1976–1989 Minister ohne Portefeuille in der Tschechischen Sozialistischen Regierung. Er gehörte der Tschechoslowakischen Sozialistischen Partei an. Löbl arbeitete von 1954 bis 1968 mit der Staatssicherheit zusammen. Vgl. Jiří Pernes, Příklad Karla Löbla. Ministr vlády České socialistické republiky tajným spolupracovníkem StB, in: Securitas imperii 26 (2015), S. 64–82.

Nichtfunktionierens der Planwirtschaft und der Komplexität der Sachverhalte regelmäßig in einem Krisenmanagement-Modus.⁹⁵

4. Fazit

Beide zuvor präsentierten Beispiele unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht. Beim ersten Fall handelte es sich um eine Personalentscheidung, die, als sie im Politbüro besprochen wurde, bereits entschieden war. Dies war die Regel. Im zweiten Beispiel ging es um eine Sachfrage und tatsächlich standen hier zwei Alternativen zur Auswahl: eine mildere und eine radikalere Preiserhöhung. Auch hier wird es vorab Verhandlungen und Absprachen gegeben haben. Da diese zu keinem Konsens führten und die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Widerstand stießen, wurden sie aufgeschoben. Auch in diesem Fall wird jedoch das Ergebnis der ZK-Präsidiumssitzung schon festgestanden haben.

Die beiden angeführten Beispiele zeigen, dass die Mitglieder auf den Präsidiumssitzungen durchaus Widerspruch äußern konnten. Um freie, ergebnisoffene Diskussionen zur Ermittlung der besten Lösungen handelte es sich jedoch nicht. Dem Politbüro kam primär die Funktion zu, bereits getroffene Entscheidungen zur Kenntnis zu nehmen und sie durch seine Bestätigung zu legitimieren. Es war also in der Realität in den meisten Fällen nur vordergründig ein Ort, an dem entschieden wurde. Vielmehr kann man es als eine Rationalitätsfassade für das Entscheiden ansehen, denn der überwiegende Teil der Vorgänge war bereits ausgehandelt, als er ins Präsidium gelangte. Dies verdeutlicht auch die Tatsache, dass in den meisten Fällen eine Bestätigung der bereits im Voraus ausgearbeiteten Beschlussvorlagen erfolgte. Oft wurde der Entwurf des Beschlusstextes, in dem es hieß, dass das Präsidium des Zentralkomitees der KPdTsch mit einer Maßnahme übereinstimme, in der Endversion nur um den Zusatz »im Sinne der Diskussion« ergänzt. Dieser war jedoch letztlich nur den an der Sitzung Teilnehmenden bekannt, die auch für die Ausführung verantwortlich waren.

In der Praxis fielen die Entscheidungen in einem intensiven Aushandlungsprozess zwischen Partei- und Staatsorganen sowie den Spitzenfunktionären im Vorfeld der Präsidiumssitzungen. Dabei spielten neben dem Generalsekretär die ZK-Sekretäre und ihre Abteilungen eine zentrale Rolle. Den Stellungnahmen der ZK-Abteilungen kam sicherlich eine Vetofunktion gegenüber Anträgen der Regierung zu. Jedoch fiel der Großteil der ZK-Abteilungsgutachten positiv aus, was für einen vorgelagerten und weitgehend einvernehmlichen Aushandlungsprozess zwischen den staatlichen Behörden und den Parteiinstanzen spricht.

95 Vgl. Stefan Lehr, Volkswirtschaftliches Planen im Staatssozialismus. Die Wirtschaftspläne in der sozialistischen Tschechoslowakei (1945–1989), in: Ulrich Pfister (Hg.), Kulturen des Entscheidens. Institutionen – Ressourcen – Praktiken – Reflexionen, Göttingen 2018, S. 356–370.

Hier bestand ein breiter Spielraum für informelles Aushandeln bei großer Signifikanz von persönlichen Kontakten und Loyalitäten.

Hierzu zählten auch die Kontakte zur sowjetischen Seite, die über ihre Botschaft und andere Kanäle, wie den KGB, von der tschechoslowakischen Führung bestens über alle Vorgänge informiert und häufig um Rat gefragt wurde. Schließlich trug die sowjetische Unterstützung bzw. die Berufung auf sie entscheidend dazu bei, bestimmte Maßnahmen als notwendig zu deklarieren und sie auf diese Weise zu legitimieren. Dem Rekurs auf die Übereinstimmung mit der von der UdSSR vorgegebenen Linie kam eine sakrosankte Funktion zu. Dies änderte sich erst in der Zeit der Perestrojka, als plötzlich ungewohnte Töne aus Moskau kamen, was die konservativ-dogmatischen Kräfte in der Tschechoslowakei zunehmend verunsicherte.⁹⁶ Hinsichtlich der Rolle des Generalsekretärs Husák zeugen die Beispiele von einem auf Machtausübung fixierten Politiker, der die Entscheidungen maßgeblich bestimmte. Dabei wusste er die vorhandenen Konflikte zwischen den beiden Gruppen im ZK-Präsidium geschickt zu nutzen, um die eigene Machtposition zu sichern. Andererseits musste auch Husák Rücksicht nehmen auf die bestehenden Mehrheitsverhältnisse in diesem Spitzenorgan, wo die Hardliner infolge der personellen Säuberungen nach der Niederschlagung des Prager Frühlings dank sowjetischer Protektion den Ton angaben.

96 Vgl. hierzu Štefek, *Za fasádou jednoty* (wie Anm. 25).

Nikolay Mitrokhin

Ping-Pong Relations and Other Realities of Communist Party Government in the USSR from Khrushchev to Gorbachev

In recent decades, scholarship on the USSR that has explored the formulation and implementation of policy at the highest levels of government has tended to adopt the analytical framework of “patron-client relations”¹. Such work has depicted groups of officials acting in their own interests, united by a senior patron figure. Across the formerly Soviet world, dominant narratives in popular historiography have presented the whole of Soviet society as run by a flagrantly incompetent and thoroughly corrupt party apparatus, managed by semi-literate and decrepit seniors from the Politburo.²

This article presents the findings of research conducted between 2007 and 2018 on the apparatus of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU Central Committee).³ The data primarily consists of interviews with about 120 former CPSU Central Committee members who worked in that institution between 1953 and 1985, and a collection of around seventy published and unpublished memoirs in book and pamphlet form written by members of this group. The interviews were conducted according to an in-depth interviewing approach, using a semi-free questionnaire consisting of about three hundred questions. Usually, there were two or three meetings with each informant, while in certain cases the interviews took place in five or more meetings. It was not feasible to go through the entire questionnaire with each respondent, but the answers recorded provide a considerable amount of information on a wide range of topics. Interviews were supplemented by conversations with this group’s former colleagues in other spheres of the Soviet

1 For a key example see: John Willerton, *Patronage and Politics in the USSR*, Cambridge 1992; for an earlier alternative see: Archie Brown, *Pluralism, Power and the Soviet Political System*, London 1983, pp. 61–107.

2 Mikhail Voslenskii, *Nomenklatura*, Moskva 1991; Il’ya Zemtsov, *Chastaya zhizn’ sovyetskoi elity*, London 1986; Yegor Gaidar, *Gibel’ imperii: Uriki imperii dlya sovremennoi Rossii*, Moskva 2006.

3 This project was supported by the Gerda Henkel Stiftung Foundation from 2006 to 2008, and by Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) from 2009 to 2011. I would also like to take this opportunity to thank Professor Dietrich Beyrau, whose wide-ranging assistance made this project possible, as well as this project’s Moscow-based collaborator Olga Sibireva, who conducted important parts of the interviewing and taped all the interviews used in this research.

bureaucracy's highest echelons, the experts that served under them, family members, archival work, as well as accounts of interactions with the CPSU Central Committee apparatus in memoirs by former Soviet officials, diplomats, directors of industrial enterprises, and high-ranking military officers.⁴

One of the key research aims was to find an adequate description of the decision-making mechanism within the CPSU Central Committee apparatus.⁵ How accurate is the term 'telephone law', popularized in the Perestroika period, in its depiction of this process? How important was *blat*, explored in the work of Alena Ledeneva, in filling positions in this apparatus and advocating the necessary decisions?⁶ Were all such officials really involved in the 'administrative market', as described by the Russian sociologist Simon Kordonsky?⁷ Moreover, how did these bureaucrats run the country, and what was their motivation in making certain decisions?

This article examines several aspects of these questions. Under what conditions did the mechanism for controlling the apparatus of the CPSU Central Committee function? What was the process of reconciling its interests with

4 Some fragments of the interviews used here have been published. See, for example: V redaktsii partiinoi gazety v nedoumenii byli: "Kak vy smogli? Kak vy sumeli?" Beseda Nikolaya Mitrokhina s Aleksandrom Gavrilovym, in: *Neprikosnovennyi zapas* 86 (2012), <http://magazines.russ.ru/nz/2012/6/g17.html> (Retrieved: 21 June 2018); Nikolay Mitrokhin, Mikrouroven' ideologicheskogo konflikta. Vospominaniya rabotnikov apparata TsK KPSS ob Aleksandre Solzhenitsyne: fragment interv'yū, in: *Novoe literaturnoe obozrenie* 3 (2012), pp. 106–123, <http://magazines.russ.ru/nlo/2012/115/m15.html> (Retrieved: 21 June 2018); 'Bor'ba s natsionalizmom' i politicheskaya istoriya SSSR 1960–1970-kh godov. Beseda Nikolaya Mitrokhina s Vyacheslavom Aleksandrovichem Mikhailovym, in: *Neprikosnovennyi zapas* 78 (2011), <http://magazines.russ.ru/nz/2011/4/ni20.html> (Retrieved: 21 June 2018); Nikolay Mitrokhin, Povesti o komsomol'skoi lyubvi, in: *Neprikosnovennyi zapas* 65 (2009), <http://magazines.russ.ru/nz/2009/3/mi6.html> (Retrieved: 21 June 2018); Izdatel'stva davali polovinu byudzhetu partii: Beseda Nikolaya Mitrokhina s Vadimom Vladimirovichem Kostrovym, in: *Neprikosnovennyi zapas* 68 (2009), pp. 69–82, <http://magazines.russ.ru/nz/2009/6/ko7.html> (Retrieved: 21 June 2018); Na ideologicheskomo postu: 1960-e. Vospominaniya sotrudnikov TsK KPSS, in: *Neprikosnovennyi zapas* 60 (2008), <http://magazines.russ.ru/nz/2008/4/pa15.html> (Retrieved: 21 June 2018).

5 See also: Nikolay Mitrokhin, Back-office Mikhaila Suslova: Otdel propagandy TsK KPSS v kontse 1960-kh–1985 godakh, in: *Cahiers du Monde Russe* 54 (2014), pp. 409–440; Elita 'zakrytogo obshchestva': MGIMO, mezhdunarodnye otdely apparata TsK KPSS I prosopografiya ikh sotrudnikov, in: *Ab Imperio* 4 (2013), pp. 145–185; Lichnaya pamyat' o 'repressiyakh' u rabotnikov apparata TsK KPSS 1960-kh–1980-kh gg. I ee politicheskie posledstviya, in: A. Sorokin/A. Kobak/O. Kuvallina (ed.), *Istoriya stalinizma: Zhizn' v terrore. Sotsial'nye aspekty repressii*, Moskva 2013, pp. 60–83; *Revolutsiya kak semeinaya istoriya: iz interv'yū I memuarov rabotnikov apparata TsK KPSS 1960–1980-kh godov*, in: *Antropologiya revolyutsii. Sbornik statei*, Moskva 2009, pp. 435–476; *Apparat TsK KPSS v 1953–1985 godakh kak primer zakrytogo obshchestva*, in: *Novoe literaturnoe obozrenie* 100 (2009).

6 Alena V. Ledeneva, *Russia's Economy of Favors. Blat, Networking and Information Exchange*, Cambridge 1998.

7 Simon Kordonskii, *Rynki vlasti. Administrativnye rynki SSSR i Rossii*, Moskva 2000.

those of the main government departments like? What was the range of options for coordinating the work of the various ministries at the highest levels—both formal and informal? To what extent was this controlled by the General Secretary? And how did all this affect the stability of the political system at the time?

1. Functioning Conditions of the Governing Mechanism

Existing scholarship has described the key conditions under which the CPSU Central Committee apparatus operated.⁸ Here, I provide a brief overview.

At all the highest levels of Soviet bureaucracy, verbal communication had greater sway and greater significance than written correspondence. In particular, the overwhelming majority of ‘directives’ (*direktivnye ukazaniya*) within the party apparatus were issued orally, while the vast majority of meetings and other forms of decision-making were not formally recorded. It is possible to find sources that document such oral communications. These include working notebooks, and other types of informal records, which all employees of the apparatus had to keep. They contained numerous instructions from the leadership, as well as semi-formal information. They also recorded the views expressed by various participants in meetings, or the positions of their bosses on certain issues. Such booklets can be found in the private archives of former apparat staff members and their families.⁹

Still, the term ‘telephone law’ (*telefonnoe pravo*) was never mentioned in any interviews conducted throughout this research. Described in the Perestroika-era press as party officials issuing directives over the telephone to state bureaucrats, following these results, this practice was not widespread.

More commonplace in working relations were practices of ‘recommendations’ (*soviety*) and ‘endorsements’—subtle, semi-obligatory forms of pressure, which made it possible to ‘take the initiative’ (*vziat’ na sebia otvetstvennost’*), or appeal to a higher-level party boss through other channels. This practice can also be interpreted as a mechanism of collective decision-making, which considered the views of different sides in the presence of mediators. Often, state officials requested recommendations from the party in order to distribute the responsibility for certain decisions that they should have made independently.

8 Nikolay Mitrokhin, *Lichnye svyazi v apparate TsK KPSS*, in: *Neprikosnovennyi zapas* 3 (2012), pp. 166–175, <http://magazines.russ.ru/nz/2012/3/m13.html> (Retrieved: 21 June 2018); *Apparat TsK KPSS v 1953–1985 godakh kak primer zakrytogo obshchestva*, in: *Novoe literaturnoe obozrenie* 100 (2009), <https://magazines.gorky.media/nlo/2009/6/apparat-czk-kpss-v-1953-8212-1985-godah-kak-primer-zakrytogo-obshchestva.html> (Retrieved: 21 June 2018); *Apparat TsK KPSS I patron-klientskie otnosheniya v 1950-e–1980-e gody* (in preparation for publication in a collection for *Novoe literaturnoe obozrenie* on patron-client relations forthcoming 2018).

9 In some cases, it was possible to acquire them for the Forschungsstelle Osteuropa Research Centre for East European Studies archive at the University of Bremen.

'*Blat*', the acquisition of illegal—or legal, but 'scarce' (*defitsitnykh*)—benefits through acquaintances, 'patron-client relations' or the participation of officials in the 'administrative market', were by no means the predominant forms and tropes of behavior at the highest levels of Soviet bureaucracy. Actions that were publicly censured, such as '*blat*' or simply criminal, such as bribery (*vziatka*), carried too high a risk for high-placed officials. Therefore '*blat*' had many limitations, while blatantly criminal behavior was not widespread. One's potential to 'trade on one's professional role' (*torgovat' dolzhnost'iu*), that is, to take certain decisions based on agreements with other officials working the 'administrative market', was limited by one's responsibilities, personal ideological motivation, long-term career and family considerations, as well as the actions of other colleagues. For the same reason, 'patron-client relations' had great limitations, which in many cases subjected officials to political risks that were too high. In the Khrushchev era, there was an explosion of political clans, primarily based on regional affiliation.¹⁰ During Brezhnev's leadership, a systemic struggle took place against such groups.

'Personal connections' (*lichnye sviazi*) played an essential role in the CPSU Central Committee apparatus. Such relationships included different types of horizontal and vertical interactions, which in some cases continued to take place over a long period, but more often were non-binding and frequently short-lived.

Various groups of influence formed within the party apparatus on the basis of 'personal connections', made through ideological ties (for example, 'revisionists' and 'Stalinists'), professional associations (for example, 'coal men' and 'railway men'), regional identifications (such as, 'Leningraders' and 'Siberians'), age, and even commemorative affiliations (for example, 'front-line soldiers' and 'Cossacks'). Each apparatus staff member decided on the extent of their participation in such groups, which in any case only partly entailed some kind of permanent involvement. Apparatus staff could belong to multiple groups of influence or keep away from all of them.

The party apparatus was not the sole root of political power. It was subject to the powerful sway of other, external groups of influence, which in the USSR enjoyed pockets of authority in the form of access to certain resources or other kinds of leverage. Such groups included, for example, untouchable Soviet '*selebritiz*'—high-profile personalities or high-ranking Soviet army generals.

There was a high turnover in the majority of CPSU Central Committee apparatus staff. The average member worked in the apparatus for about five years. For a typical '*apparatchik*', a term commonly used in reference to party bureaucrats, this job was something like an internship with an indefinite end

10 Nikolay Mitrokhin, *The Rise of Political Clans in the Era of Nikita Khrushchev*, in: Jeremy Smith/Melanie Ilic (ed.), *Khrushchev in the Kremlin. Policy and Government in the Soviet Union 1953–1964*, London 2013, pp. 26–40.

date. Therefore, there was little incentive to fall out with the professional world, region, or department, from which one was seconded to the Central Committee. This provided opportunities for various groups of influence to lobby for their interests through one of their own.

2. Administrative Ping-Pong

In such a system, an important mechanism for decision-making in the CPSU Central Committee apparatus, the Secretariat, and the CPSU Central Committee Politburo was a process of coordinating the interests of myriad actors operating both inside and outside of these structures. I refer to this phenomenon as ‘administrative ping-pong’.

The most significant actors were institutions, such as those of the party and state, and administrative units, such as republics and regions. They had consolidated interests—for example, on the issue of maintaining or increasing the budget, but internal conflicts existed among various influence groups over various issues, such as support for a given project. As a result, the resolution of a particular vital issue for these actors could be agreed at some initial stage, to then be adopted through highly complex administrative intrigue involving the principal figures of the party and state.

For example, the deputy editor-in-chief of a major Moscow media outlet could negotiate directly with the instructor of the CPSU Central Committee on the publication of a ‘problem’ article—one that would raise a new issue while criticizing certain shortcomings. The answer could be a refusal. In this case, the deputy editor-in-chief could appeal to his superior if they considered the publication to be important. The superior at the newspaper could take the following actions: consult a senior official in the censorship department Glavlit, then, given a positive response, appeal to a party official of sufficiently high rank, namely the deputy head of a department in CPSU Central Committee apparatus. Choice of department, such as the department of propaganda, to which the media answered, the relevant specialized branch department that dealt with the issue being raised in the article, or the Organizational Department in the region where this problem was uncovered, rested on finding a deputy head who shared the chief editor’s views on the issue. The deputy department head (*zamzav*) would weigh the risk of publication within the current political climate. They would be guided by the opinions and knowledge of ideologically close officials within the apparatus, consult with the deputy heads of other departments whose jurisdiction could relate to the questions posed in the article, and then make the necessary corrections with a view to authorizing publication. This would be subject to the approval of the CPSU Central Committee Secretary in charge of the ideological sphere or branch or regional issues in question. The department deputy head, the editor-in-chief (if his publication was important enough), or the deputy head of the agency to which the newspaper was subordinate, such

as the All-Union Central Council of Trade Unions, could all contact the CPSU Central Committee Secretary themselves. If the working secretary refused, yet the publication was seen to be raising an 'issue of principle', the matter of the article could be brought to a Politburo meeting. There were many ways this could happen. For example, the head of the All-Union Central Council of Trade Unions was a member of the Politburo, and therefore able to float a paper with a resolution. Alternatively, one of the General Secretary's speechwriters was perhaps in the same cohort at university as the newspaper editor-in-chief, available to an old friend in times of need, and in a position to pass the article text to his boss.

In another common format, the 'ball' in the game of 'ping-pong' would be a CPSU Central Committee apparatus official responsible for drawing up a particular document. The document could have been initiated either by the apparatus itself—for example, based on the results of an inspection of a certain region or a certain topic. Or it could be proposed from outside, such as by a ministry requesting an increase or decrease in production of a certain product or calling for the construction of a new large-scale facility. The same decision could be worked out during meetings of experts invited to a working meeting of CPSU Central Committee staff, or to one of the Committee staff's special working meetings at one of its large '*dacha*' work and recreation resorts in the Moscow suburbs. But it would need to be agreed with 'the departments' (*otdely*)—the basic structural units of the CPSU Central Committee apparatus whose interests it affected—before its final formulation in the form of a decision by the Secretariat. Greater scrutiny would be required for it to be issued by the CPSU Central Committee Politburo.

It was advantageous if this document was verbally agreed upon in advance by key staff in the departments responsible for the issue in question. Otherwise, a written document could simply be rejected, which would mean rewriting and renegotiation. Therefore, the official in charge of writing up the document personally ran from floor to floor in the buildings belonging to the CPSU Central Committee apparatus, spending hours in waiting rooms for the opportunity to answer the questions of the department heads or their deputies signing the document. In signing, department heads sought to ensure that the interests of the branches of government (*otrasli*) for which they were responsible were not violated. They officially supervised these branches on behalf of party organs and 'approved'—in many cases actually appointed—their leaderships, while at the same time they represented the interests of these branches in the world of party politics. They acted as their defenders and patrons in the face of competitors from other branches fighting for their share of national resources, the redistribution of which was decided for the most part through the adoption and implementation of party decisions.

Overall, the role of the CPSU Central Committee apparatus, despite its reputation as bearing final authority in all matters—an impression that the CPSU Central Committee actively promoted—was that of a 'facilitator' in many if not

most questions. In this role, the apparatus either identified complex problems, or responded to the requests of various lobbyists, including regional party committees, to resolve a particular issue. Elsewhere, it was engaged in moderating discussion, and seeking compromise between various players. In one example, with the approval of their superiors, two instructors from separate departments of the CPSU Central Committee, who were on good terms with one another, facilitated communication between two departments they were responsible for supervising, whose respective ministers refused to recognize one another.¹¹

In processing paperwork, officials could fall back on previous decisions taken by the CPSU Central Committee Politburo and Secretariat that determined the rules of the game in a particular sphere. One of the most serious reasons for concern among party officials was whether a new document might violate existing resolutions—especially those adopted within the last five to seven years. To avoid this, all draft documents were reviewed by the most experienced bureaucrats, the heads of department secretariats. They usually worked in this role for decades, kept their own files on previous documents, and, in contrast to other staff members who were turned over with some regularity, were able to recall and check such things.

If a matter could not be resolved at the lower levels, it was submitted to the Secretariat and Politburo of the CPSU Central Committee. These were the parts of the collective dictatorship that ruled the USSR. Simultaneously, they carried out the final coordination of the positions of major ‘interest groups.’

3. Official Conciliation Institutions

Ostensibly, the CPSU Central Committee had a rigid structure and hierarchy. Departments controlled certain spheres. Within them, different sectors controlled a given set of departments and issues. Within the sectors, an instructor ‘led’ (*vyol*) the various departments or institutions, and, according to the remit of the sector, supervised certain regions on a particular issue. ‘Working’ secretaries from the CPSU Central Committee who controlled groups of departments that were close in function were supervised by members of the Politburo ranking as CPSU Central Committee secretaries.

At the same time, within the framework of this structure, there were numerous official conciliation institutions, in which representatives of various departments of the CPSU Central Committee apparatus took part, as well as of other institutions, such as expert, party, state, and what we might now refer to as GONGO organizations, as well as the media. Hierarchically, according to their actual standing, they can be listed in the following order:

11 Interview with the Instructor of the Department of Mechanical Engineering (1982–1988) Vladimir Belousov, Moscow (06.04.2011).

- Meetings in the CPSU Central Committee apparatus, according to sector and department, with a Central Committee secretary—such meetings were held regularly and for various reasons.¹²
- Visiting Commissions of the CPSU Central Committee: They operated, usually over the course of a week, in a certain region in order to assess a certain area of activity. Typically, they would include representatives of several departments of the CPSU Central Committee apparatus, and invited experts in research, academia, and the media. It is difficult to estimate how many of these groups were formed, but it seems to have been at least ten to twelve a year.
- Temporary working groups: These consisted of apparat staff and experts, who met with a permanent or variable membership at one of the party *dachas*. They worked on documents emanating from various party and government departments in order to draft resolutions or write reports for the country's highest placed leaders. There were several such groups working permanently within the CPSU Central Committee apparatus. More groups would form, and the size of existing groups would increase, ahead of important events, such as party congresses. Competing groups were created to work on the same project.
- The Politburo Commission: Typically, this was a permanent body that dealt with a certain, usually international, issue. It included representatives of the CPSU Central Committee apparatus and several state ministries. At least twelve such commissions existed from the mid-1960s to the mid-1980s, but there were probably more.¹³
- The Politburo: Finally, the highest conciliation institution was the adoption of a document at a meeting of the highest party organ, the Politburo. This took place by general vote, which was preceded by informal agreements, a preceding formal vote, or written polling procedure. The document was sent

12 For example, meetings were held with the CPSU Central Committee Secretary on Defense Issues and member of the CPSU Central Committee Presidium Leonid Brezhnev in the late 1950s and first half of the 1960s. According to a former assistant to the Minister of Defense Dmitry Ustinov, “You have to say, Brezhnev could get to grips with a new work matter in a small amount of time. And how! He would invite the head of the Central Committee defense industry department, specialists from this department, ministers, leading equipment designers [...]. And with them he would go through every phrase in Central Committee decisions that had already been approved, with all the necessary signatures, which were only waiting to be voted on in the Politburo. He would ask them, “How can this be done? And this?” Everyone had to lay out their reasoning, while Brezhnev got to the heart of the matter. And at the same time, he would assess these people’s professional qualities. We don’t remember Brezhnev this way now.” From an interview with Igor Illarionov, in: Evgeniy Zhirnov, Samyi stalinskii ministr, in: *Kommersant-vlast* 46 (2001), p. 60.

13 For an example, about Politburo Commission for Czechoslovakia (1968) see: Viktor Bylinin, *Komanda Andropova*, Moskva 2005, pp. 114–115.

to members of the Politburo for their signature and comments. No signature meant disagreement. Comments usually indicated a need for additional working.

Moreover, in accordance with a tradition instituted by Brezhnev, all documents initiated in the name of a Politburo member were subject to the approval of every member of the Politburo. Primarily, such practice concerned public reports in the official press.¹⁴

4. Informal Institutions of Agreement in the CPSU Central Committee Apparatus

Alongside the formal, albeit often classified—as in the case of the Politburo Commission—institutions and mechanisms of the CPSU Central Committee apparatus, semi-formal or entirely informal centers of influence had a significant impact on its work. They were the same institutions, just working more quickly and efficiently, without the unnecessary bureaucracy, lengthy fruitless meetings, and unnecessary paperwork.

A typical ‘downstream’ (*nizovoi*) semi-official center of this kind were meetings in the printing sector of the CPSU Central Committee’s Propaganda Department, which each year considered the distribution of all the paper produced in the country and distributed according to the needs of various publishing houses and media. They were attended by employees of this sector, staff members of the printing department of the Department of Affairs of the CPSU Central Committee apparatus—which controlled party publishers and were one of the largest consumers of paper in the country—, and representatives of the corresponding USSR State Planning Committee department. Before meeting, the Propaganda Department’s printing sector collected applications from all major publishing houses. In this way, the distribution of paper took place according to the concrete needs of the printing industry.¹⁵ There was a high level of competence

14 Andropov’s assistant Igor Sinitsyn recalled it in the following way: “According to a tradition that supposedly stressed ‘collegiality’ among the party leadership, Chernenko would send out the draft document to members of the Politburo with an attachment that read, ‘material issued for consultation and information.’ This meant that any old senior figure could either criticize and comment on it, or simply sign what he read. [...] I never heard of a case when the red envelopes with a text issued by Andropov were ever returned from the General Department of the CPSU Central Committee with even a single amendment or note by Politburo members.” Igor Sinitsyn, *Andropov vblizi*, Moskva 2004, pp. 409–410.

15 ‘Izdatel’stva davali polovinu byudzheta partii’: Beseda Nikolaya Mitrokhina s Vadimom Vladimirovichem Kostrovym, in: *Neprikosnovennyy zapas* 68 (2009), pp. 69–82, <http://magazines.russ.ru/nz/2009/6/ko7.html> (Retrieved: 21 June 2018); See also, on the same issue from the perspective of a former director of the State Publishing Committee, Boris Stukalin, *Gody, dorogi, litsa*, Moskva 2002, p. 195.

among the CPSU Central Committee apparatus staff involved. Those working in this sector and in the printing department of the Department of Affairs consisted almost exclusively of former Komsomol leaders from the Moscow Polygraphic Institute who had later made successful careers in the printing industry.

In his memoirs, former Politburo member Vadim Medvedev gives an example of such an agreement. He recalls that under Leonid Brezhnev there was a “narrow working cabinet”¹⁶, which included the CPSU Central Committee head of affairs, Georgy Pavlov, first deputy of the Department of Organizational-Party Work, Nikolai Petrovichev, the head of the Department of Science and Educational Institutions, Sergei Trapeznikov, and the head of the General Department, Klavdii Bogolyubov. This ‘cabinet’, which lasted almost two decades, was liquidated only with the arrival of Yuri Andropov. The cabinet’s meetings oversaw the preparation of materials for CPSU Central Committee Politburo and Secretariat meetings, making it possible to influence the decision of almost any issue.

5. Informal Institutions of Agreement in the Central Committee of the Communist Party

To a significant extent, all operations of ordinary and non-rank-and-file CPSU Central Committee *apparatchiks* depended on the agreements reached by Politburo members. CPSU Central Committee Secretaries were a minority in the Politburo. Yet they carried the most sway. They worked within the central party apparatus, respectively managing a concrete sphere of party work and development. The other members of the Politburo were high-ranking state officials or leaders of regional party organs. Each had their own large staff apparatus, which worked out specific solutions to various problems that often lay far beyond the ambit of these organizations.¹⁷

As a former assistant to minister of defense Dmitry Ustinov said in an interview, even in issues such as adopting a certain armament systems, there were a lot of differing opinions among Politburo members. Every weapons designer

16 Vadim Medvedev, *V Komande Gorbacheva*. Vzgl'yad iznutri, Moskva 1994, pp. 10–11.

17 See, for example, a collection of notes prepared by Brezhnev’s assistants: *Vestnik Arkhiva Prezidenta. Spetsial'noe izdanie: General'nyi sekretar' Leonid. Ilich Brezhnev. 1964–1982*, Moskva 2006; on the way in which USSR Council of Ministers Chair and Politburo member Aleksei Kosygin took a position that sharply opposed in many ways Brezhnev’s position, see his assistants’ memoirs in Aleksei Gvishiani, *Fenomen Kosygina*. Zapiski vnuka. Mneniya sovremennikov, Moskva 2004; V. N. Ershov, *Prem'er, ostavshiysya v pamyati (iz vospominanii o A. N. Kosygine)*, in: *Ochestvennaya istoriya* 5 (2004) pp. 152–161; on Yuri Andropov’s team in the KGB and after him, see Viktor Bylinin. *Komanda Andropova*, Moskva 2005.

had their own patrons in the government and the Politburo, through whom they promoted their pet projects.¹⁸

Therefore, open clashes of differing approaches took place during Politburo meetings. However, prolonged battles at meetings of the most important institution in the country were not beneficial to its participants. There were too many ‘superfluous’ (*lishnykh*) people present at the meetings (CPSU Central Committee apparatus department heads, the editor-in-chief of Pravda, and officials invited to discuss a specific issue), a lot of issues needed to be discussed within a limited time, and in a discussion one ran the danger of ‘showing one’s hand’ (*raskryt’sya*) or letting something slip (*progovorit’sya*), thus making a bad impression. As a result, around the Politburo there was an especially large number of informal institutions of agreement. They mostly consisted of ‘Moscow’ members of the Politburo who were permanently in the capital. Representatives of regional party organizations, such as Ukraine, Leningrad, and others, traditionally occupied ‘secondary roles’ (*vtorykh rolyakh*).

In his memoirs, CPSU Central Committee secretary Vladimir Dolgikh writes about lobbying in the early nineteen-sixties for the allocation of large public funding to develop the Norilsk Mining and Metallurgical Plant, which he headed at the time. He provides details of one format of such agreement-making—multi-hour lunches involving the CPSU Central Committee leadership and the USSR Council of Ministers.¹⁹

On a grander scale and with a larger number of participants were public and closed receptions, which under Khrushchev, and partly in the first years of Brezhnev’s rule, were frequent and crowded. The heavyweight party officials who attended them had the opportunity to communicate informally and to discuss issues of interest.

It seems the most important platform for informal negotiations became the so-called ‘Walnut Room’ (*Orekhovaya komnata*), located beside the Politburo meeting hall. Former head of the organizational department of the Central Committee (1983–1985), and later Politburo member Yegor Ligachev writes in detail about the room in his memoirs. Ligachev mentions,

“The so-called Walnut Room with its large round table, around which members of the highest political leadership exchanged opinions before official meetings. At this round table, beforehand, that is, unofficially, without a verbatim record and minutes, the most important, most complex issues on the agenda were sometimes discussed. Therefore, there were times when the actual meeting did not start on the hour at eleven o’clock, but after a delay of fifteen or twenty minutes. Of course, the official meetings also included candidate Politburo and Central Committee secretaries, but

18 Interview with Igor Illarionov, in: Evganiy Zhirnov, *Samyi stalinskii ministr*, in: *Kommersant-vlast’* 46 (2001), p. 60.

19 Lyoniid Nuzhdin, *Dolgikh Vladimir Ivanovich. Chelovek-legenda*, Moskva 2011, pp. 103–104; Zhirnov, *Samyi stalinskii ministr* (as in note 18), p. 59; Leonid Mlechin, *Furtseva*, Moskva 2011, p. 249.

they joined the meeting directly in the elongated hall, at a long table where everyone, it was understood, had fixed places where they would sit.”²⁰

Another informal space was the hall of official delegations at the airport during the arrivals and departures of the head of state. According to Ligachev,

“The procedure for sending off and meeting the General Secretary of the CPSU Central Committee was established a long time ago. [...] Each time at the airport not only Politburo members took part, but also candidate members, and CPSU Central Committee secretaries. [...] Usually the general department would announce the day and hour of the sendoff the day before. Everyone would arrive separately about twenty to thirty minutes ahead of time. [...] And there, in the lobby of the small government airport ‘Vnukovo-2’, began intensive work [...] There was a very active exchange of opinions. They agreed on how to solve certain issues that required the cooperation of several Politburo members.”²¹

The deputy head of the Socialist Countries Department Georgy Shakhnazarov recalls,

“The greeting would take place as if the general secretary had returned from a space flight, or as though we had not seen him for twenty years. There would be a long line of people that would spill off the gangway of the plane. He would hug and kiss each of them three times. Then they walked into the spacious airport hall, where tea and coffee were served with dessert. The secretary general would inform his comrades of the details of his conversations with allied leaders [from the socialist countries N. M.]. Sometimes there and then assignments would be given to assistants and workers in the department [for Socialist countries N. M.], but more often the tea-drinking amounted to unconditional approval of the general secretary’s titanic achievements, and praises of his insight and ability to tactfully guide the development of the socialist community. Having finished that topic, they would move on to internal affairs. His companions would bring the leader up to date on events that had taken place in the country during his absence. Of course, he received information while away on trips, but only what was extremely urgent. They would agree on what to pay attention to, and what to discuss at the next Politburo meeting. Then the general secretary, having heartily bid good-bye to each of those present, would leave, while after him, according to rank, his comrades left the airport.”²²

Another important arena for informal communication was the ‘presidium room’ during CPSU Central Committee congresses and plenums. Politburo members and Central Committee Secretaries would gather there to discuss how the event was going, but could also quickly resolve many issues, not only concerning who should be allowed to take the podium, but also who to nominate to the Central Committee and other leadership bodies.

20 Egor Ligachev, *Preduprezhdenie*, Moskva 1999, p. 50.

21 *Ibid.*, pp. 227–228.

22 Georgy Shakhnazarov, *S vozhdymi I bez nikh*, 2001, <http://aleksandr-kommari.narod.ru/shahnazarov.htm> (Retrieved: 9 November 2018).

If we leave aside the inevitable communication that took place in the ‘Walnut Room’, ‘arrival hall of official delegations’, and ‘presidium room’, the most common method of informal communication between the country’s leaders changed significantly from Khrushchev to Chernenko, depending on the personality and personal health of the head of state.

Under Khrushchev, the format of semi-closed, but public events dominated—receptions at which the first secretary was even available to ordinary participants; hunting; joint trips around the country or abroad; resort gatherings, where several Presidium members got together with regional leaders; joint birthday celebrations; even weddings.²³

Brezhnev knew from his experience of the coup against Khrushchev in 1964 what the consequences of badly run ‘first’ meetings between Politburo members could be. For this reason, he abolished many of the traditions associated with Khrushchev, including the lengthy meals and large hunting excursions. In the second half of his leadership, Brezhnev gradually replaced the group hunts with much smaller gatherings, where he would invite people either individually or in twos and threes. Similarly, he invited small groups of Politburo members, as well as other high-ranking officials, to join him on vacations in Crimea.

6. The General Secretary and Control over Informal Communications

All these forms of communication, since they were ‘informal’ and unrecorded, were simultaneously under the personal control of the General Secretary, or, in his absence, took place in the presence of an informal ‘second’ (as in the case of Suslov-Kirilenko) secretaries.²⁴

In the early Brezhnev years, before his illness in the first half of the 1970s, the main formats for informal communication with the head of state were telephone conversations and interpersonal communication in Brezhnev’s office with one of his associates.²⁵ A new tradition was introduced—receptions of groups of

23 For example, for a description of a wedding of cosmonauts see: Vasyliy Toropov, *Nezabyvaemye. Zapiski predsedatelya oblispolkoma*, Yaroslavl 2001, pp. 96–98.

24 Mikhail Suslov and Andrei Kirilinko were two “second” Politburo secretaries, albeit without official titles. They managed the Secretariat and all disciplinary questions in the central Party apparatus and State elite when Brezhnev was either unable or disinclined to do so. See for example: Aleksei Gvishiani, *Fenomen Kosygina. Zapiski vnuka. Mneniia sovremennikov*, Moskva 2004, p. 225 and pp. 250–251; Aleksandr Iakovlev (ed.), *Aleksandr Iakovlev. Izbrannye interv’iu*, Moskva 2009, p. 65.

25 See an interview with secretary Brezhnev (and later Andropov and Chernenko) by Nikolai Debilov, in: Evgeniy Zhirnov, Leonid Il’ich priezshal v TsK ran’she vsekh, in: *Kommersant-vlast’* 50 (2006), pp. 72–78; on the constant calls to first secretaries of regional committees, see: Fyodor Burlatskii, *Nikita Khrushchev i ego sovetniki—krasnye, chernye, belye*. Moskva 2002, pp. 380–381.

regional leaders when they visited for party plenums and congresses.²⁶ As his illness became worse and he became physically weak Brezhnev cut his use of these communication formats.

By the late 1970s they had been replaced by a new one: a permanent channel of informal communication between everyone who needed to be involved in making decisions or providing approval, which meant between Konstantin Chernenko and Brezhnev.²⁷ Of those in power, only Chernenko, who was head of the CPSU Central Committee's General Department and had become second to the General Secretary in the party hierarchy, had constant access to Brezhnev. Everyone else, including other Politburo members, were effectively forced to communicate with the General Secretary through him, and among themselves only in formal settings, at meetings of the Politburo, the secretariat, at presidiums of congresses, and at the various semi-official gatherings mentioned above. In his memoirs, Mikhail Gorbachev describes in detail how Chernenko provided continuous assistance to Brezhnev, even at Politburo meetings.²⁸

Under such an arrangement, despite their considerable authority, representatives of the Brezhnev era's top political echelon lacked the power to set up an informal meeting with the General Secretary, despite the fact that up until 1965 paying visits to the Central Committee Presidium, as well as to lower-ranking officials, had been the norm. The fact that such 'visits' (*gostevaniya*) led to Khrushchev's ouster, used to build the conspiracy and to persuade dissenters, served as a lesson to Brezhnev, who apparently introduced an unofficial ban on such activities. Mikhail Gorbachev, who came to Moscow as Central Committee Secretary in 1978, recalls in his memoirs a remarkable episode when he invited over his patron Yuri Andropov, with whom he had enjoyed a great time grilling meat back in Pyatigorsk, only to receive the dry reply: "Right now, Mikhail, I have to refuse the invitation."²⁹ Later, Andropov explained that he had refused for fear of "gossip" (*peresudov*). Indeed, in all other memoirs or interviews there is no evidence of a single unofficial visit paid by members of the top echelon of the nomenclature to one another in the Brezhnev period over the 1970s and early 1980s. Even on vacation, in the Brezhnev period, leaders of the party and country sought to distance themselves from one other, despite the fact that they continued to frequent the same sanatoriums at about the same times.

26 For more detail see various versions of the memoirs of Vitaliy Vorotnikov, where he describes this.

27 "K 75 godam Leonid Il'ich sovsem rasslabilsya." Interv'yū s Mikhailom Kosarevym, lechashchim vrachom Leonida Brezhneva, in: *Kommersant-vlast'* 44 (2002), pp. 71–76.

28 "Being next to Konstantin Ustinovich [at the table in Politburo meetings—N.M.] also caused certain inconveniences. He constantly jumped up from his seat, ran up to Leonid Ilyich, and began to quickly sort through papers, saying, 'We have already decided this ... You need to read this now ... We have decided not to discuss this.'" Conf. Mikhail Sergeevich Gorbachev, *Zhizn' i reform*, Moskva 1995.

29 Ibid.

In her memoirs, Nami Mikoyan recalls a remarkable episode at a resort during the late 1960s when her father-in-law Anastas Mikoyan, “out of tact”³⁰, specifically changed his usual bathing schedule after learning that USSR Premier Alexei Kosygin would be using the pool at that time. Over several weeks, the two leaders, who were well-acquainted and on good terms, only allowed themselves to walk and talk around the paths of the park on a few occasions, and only on one occasion did Kosygin agree to drop in for a drink.

All Politburo members had their own sphere of responsibility. Within these spheres, each Politburo member was effectively the ‘boss’ (*khozyain*), whose decision was final, albeit up for discussion. In Leonid Brezhnev’s collected personal records there is a detailed account of the moment, having become General Secretary, he took over the sphere of foreign policy, redefining its direction and range of approaches to certain issues.³¹ He also controlled the military-industrial complex and space industry as well as agriculture.³² However, questions of ideology, heavy and light industry, and construction were of little interest to him.

In the virtual absence of a political leader, because of Brezhnev’s illness, it was still necessary to determine the next steps in domestic and foreign policy. As a result, several groups of influence emerged at the highest level of government. The most powerful group to emerge in the late 1970s was that of Foreign Minister Andrei Gromyko, Defense Minister Dmitry Ustinov, and KGB chairman Yuri Andropov. As former secretary of the CPSU Central Committee for Defense Affairs Yuri Ryabov has noted, this group enjoyed the greatest support from Chernenko. This group was opposed by the chief party ideologist and *de facto* second secretary of the CPSU Central Committee Mikhail Suslov, who had significant influence both in personnel and administrative matters.³³ Ustinov, according to his assistant, lucidly described this order of things using the metaphor of a ‘banner’ (*znameni*)—the banner being Brezhnev, a symbolic figure, in whose name one could conduct all necessary policies and who should not be replaced under any circumstances.³⁴

In power, Andropov and Chernenko suffered from illness; they were not obsessed with control in the way Brezhnev and Suslov were.³⁵ After Andropov’s first attempts at reforms, which involved in discussion a fairly wide circle of

30 Nami Mikoyan, *Svoimi glazami*, Moskva 2003, p. 201.

31 Leonid Il’ich Brezhnev, *Rabochie i dnevnikovye zapisi*. V 3 tomakh. Tom 1. Leonid Brezhnev. *Rabochie i dnevnikovye zapisi*. 1964–1982 gg, Moskva 2016, pp. 19–20.

32 *Ibid.*, pp. 17–18.

33 Evgeniy Zhirnov, *Starye tanki u nas dazhe araby besplatno ne berut*, in: *Kommersant-vlast’* 12 (2003), pp. 67–68.

34 Evgeniy Zhirnov, *Samyi stalinskii ministr*, in: *Kommersant-vlast’* 46 (2001), p. 60, interview with Igor Illarionov.

35 On Andropov’s illness: Evgeniy Zhirnov, *Chelovek s dushkom*, in: *Kommersant-vlast’* 6 (2001), pp. 59–64; Evgeniy Zhirnov, *Golova u Chernenko ostavalas’ svetloi*, in: *Kommersant-vlast’* 38 (2001), pp. 42–45, interview with Andropov’s assistant Vadim Pechenev.

high-ranking officials,³⁶ and his attempts to create an independently functioning team of reformers from young Central Committee secretaries,³⁷ practically all ways of informally reaching out (*vykhoda*) to these people, as well as to heads of state, amounted to strengthening the institutional standing of their 'assistants' (*pomoshchnikov*). They, however, had an even less official position in the nomenclature and were much less willing to receive visitors than Chernenko had been under Brezhnev.

Chernenko was forced to accept Andropov's legacy, and later, to give his blessing to Gorbachev's victory over the rival group of Moscow City Party Committee First Secretary Viktor Grishin and First Deputy Head of the USSR Council of Ministers Nikolai Tikhonov in the struggle for the position of 'second in the party'.

7. Informal Communication as Guarantee of System Stability

So, based on the above, we can say that within the decision-making system in the Central Committee of the CPSU and the Politburo there was no dictatorship of one person. First of all, we see that in the absence of democratic mechanisms for the development of society (a Parliament and a real multi-party system), the Central party apparatus in the USSR became the center of coordination of various interests and preparation of decisions that were to be further adopted and implemented on behalf of the entire monopolistic political mechanism. However, such coordination happened at different levels—from rank and file employees of the Central Committee of the CPSU, the Council of Ministers, the State planning Commission, to the heads of these departments. At the same time, it should be noted that no single method of such agreement was dominant, and they changed over the decades.

The Soviet political system was largely stable and relatively efficient. Rigid hierarchy in the central party and state apparatus, and clear division of responsibilities between officials, were combined with a plethora of formal and informal mechanisms for coordinating various interests in decision-making processes. On 'Old Square', where the buildings housing the CPSU Central Committee were located, a fitting motto was that politics in the USSR were not multi-party, but multi-entry, in that behind every 'entrance' (*pod'yezde*) was another CPSU Central Committee apparatus department. If, in the USA, lobbyists occupied the seats of congressmen or were permanently in the Senate building, in the USSR their counterparts were found working as instructors in the CPSU Central

36 Leonid Nuzhdin, *Dolgikh Vladimir Ivanovich. Chelovek-legenda*, Moskva 2011, p. 56.

37 For example, Andropov's creation of the independent Ryzhkov-Gorbachev tandem is mentioned by former Soviet premier Nikolai Ryzhkov in: Viktor Trushkov, *Nikolai Ryzhkov. Politicheskii portret*, Moskva 1995, p. 6.

Committee apparatus or known as party organizers (*partorgami*) in the various ministries.

This system helped overcome many of the shortcomings of Soviet economics and politics, but it could not solve the country's fundamental problems of inefficiency and low productivity. These issues were based on an almost complete lack of opportunity for private initiative, as well as extremely unsuccessful pricing policies. Nevertheless, I agree with Stephen Kotkin that this system as a whole ensured the viability of the Soviet political model.³⁸ Mikhail Gorbachev's targeted initiatives destroyed it, disintegrating the central administrative bodies. Gorbachev simply refused to attend the second-most important party organization in the USSR, the CPSU Central Committee Secretariat. He effectively paralyzed the work of the Politburo, where he and his supporters disrupted the system of quasi-consensus decision-making.³⁹ With its members formally equal to one other, the Politburo embodied that system. By creating the post of USSR president Gorbachev completely broke the model of high-ranking officials making collective decisions.

The result was an open confrontation between the reformist and anti-reform factions in the Soviet elite. It led to the August Putsch in 1991, when a coalition of anti-reformers tried to suppress an authoritarian leader who in their view lacked support, who was 'playing to the crowd' (*zaigryvayushchego s tolpoi*), and whose base was without representation in the higher echelons of power. After the failure of the 'putsch', political consensus in the USSR was to be reached among its republics' leaderships, rather than at the level of all-union structures that were headed by people without significant public support. The republic leaders were the ones who could take decisions that had a real chance of being implemented. It turned out that they could do so quite well without the political organizations that made up the USSR.

Translated by Joseph Livesey

38 Stephen Kotkin, *Armageddon Averted. The Soviet Collapse. 1970–2000*, Oxford 2005, pp. 106–107.

39 On major decisions in the Gorbachev Politburo being taken by the troika of Gorbachev, Shevardnadze, and Yakovlev, see: Alexander Yakovlev (ed.), *Izbrannye interv'yu: 1992–2005*, Moskva 2009, p. 361.

Vom Nutzen und der Nutzung der Wissenschaft in Ost und West

Matthias Völkel

Die Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens in der Sowjetunion?

1. Einleitung

Um das Zusammenleben ihrer Mitglieder zu regulieren, muss eine Gesellschaft politische Entscheidungen treffen. Dazu sind wiederum zumindest zwei Dinge erforderlich: formelle oder informelle Prozesse bzw. Strukturen, mit deren Hilfe jene Entscheidungen zustande kommen sowie eine inhaltliche Orientierung für ihre Ausgestaltung. Für die Ausformung dieser beiden Faktoren braucht es Ressourcen des politischen Entscheidens, denen zugleich die Funktion zukommt, Legitimität sowohl für die getroffenen Entscheidungen als für die Art der Entscheidungsfindung zu stiften. Die augenfälligsten Beispiele für derartige Ressourcen des politischen Entscheidens sind Ideologien aller Couleure sowie die Wertebasis freiheitlicher Demokratien. Daneben kann unter anderem auch die Wissenschaft für diesen Zweck genutzt oder dies zumindest versucht werden.¹ Eine Wissenschaft, die hierfür geradezu prädestiniert erscheint, ist die in den 1940er Jahren in den USA entstandene Kybernetik. Am Beispiel der Sowjetunion fragt der vorliegende Aufsatz danach, inwiefern die Kybernetik tatsächlich als Ressource des politischen Entscheidens genutzt wurde. Dazu werden zunächst die Grundideen sowie die Entstehung der Kybernetik skizziert. Danach folgen einige wenige grundlegende Bemerkungen über die Rolle der Wissenschaften in der Sowjetunion. Anschließend wird die wechselvolle Geschichte der Rezeption der Kybernetik in der UdSSR knapp dargestellt. Schließlich wird sich der zentrale Teil dieser Arbeit der Frage widmen, inwiefern in diesem Rahmen Mittel bzw. Konzepte entwickelt und angewandt wurden, welche die Kybernetik zu einer Ressource des politischen Entscheidens machten. Entsprechend dem Macht- und Gestaltungsanspruch der KPdSU wird dabei ein breiter Begriff des politischen Entscheidens zugrunde gelegt. Das heißt, dass insbesondere auch Regulierungsmechanismen in den Bereichen Ökonomie und Rechtswesen in den Blick genommen werden.

1 Realiter wird man zumeist auf Mischformen mehrerer dieser Ressourcen stoßen. So erheben beispielsweise Ideologien oftmals den Anspruch, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen zu beruhen. Und auch in Demokratien kommt der wissenschaftlichen Expertise eine zunehmend große Bedeutung zu.

2. Grundideen und Entstehung der Kybernetik

Die Kybernetik befasst sich mit der Regulierung von Systemen aller Art, wobei man zumeist mechanische, natürliche und soziale Systeme unterscheidet. Sie bewegt sich auf einem hohen Abstraktionsniveau und erhebt – zumindest implizit – den Anspruch, dass sich ihre Erkenntnisse auf Systeme jeglicher Art übertragen lassen. Somit sind auch Gesellschaften, die sich in ihnen vollziehenden sozialen Prozesse sowie deren Regulierung Gegenstand der Kybernetik, weshalb sie – zumindest potentiell – für das politische Entscheiden von Interesse ist. Eine ihrer zentralen Ideen ist, dass sich ein angestrebter Soll-Zustand in einem kontinuierlichen Prozess und durch die Manipulation entsprechender Variablen des Systems herstellen lässt. Zudem war die Kybernetik engstens mit der Entstehung und Entwicklung von Computern verbunden.²

Bemerkenswert ist die große Schnittmenge der Erkenntnisgegenstände von Kybernetik und sozialistischer Ideologie. Beide befassen sich mit Systemen aller Art und verstehen sich als Metawissenschaften, die auf einem hohen Abstraktionsniveau arbeiten. Jedoch liefern beide Denkschulen sich oftmals fundamental widersprechende Analyse- und Erklärungsansätze: So behaupten Kybernetiker, dass in und zwischen Systemen ein gleichmäßiger Kreislauf stattfindet, wodurch das Prinzip der Dialektik negiert wird. In der Kybernetik spielt der Zustand des Gleichgewichts bzw. der Stabilität eine zentrale Rolle, wohingegen der Dialektische Materialismus eine nie endende Weiterentwicklung von Systemen postuliert. Der Dialektische Materialismus geht von der Determiniertheit von Entwicklungen aus, während der Kybernetik eine Gestaltbarkeitsvision immanent ist. Selbstredend stehen jene kybernetischen Paradigmen auch im offenen Widerspruch zum historischen Materialismus, der den Geschichtsverlauf als eine vorherbestimmte Abfolge revolutionärer Auflösungen gesellschaftlicher Widersprüche begreift. In der Summe bedeutet dies, dass eine Rezeption und Anwendung der Kybernetik in der UdSSR zumindest potentiell mit einer Infragestellung der ideologischen Grundlagen des Regimes verbunden war. Diese potentielle Konfliktlinie liefert wichtige Analysekatgorien für die im Folgenden thematisierte Nutzung der Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens in der Sowjetunion.³

Als das Gründungsdokument der Kybernetik wird gemeinhin das 1948 erschienene Buch »Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine«⁴ des amerikanischen Mathematikers Norbert Wiener an-

2 Für einen historischen Überblick siehe beispielsweise Thomas Rid, *Maschinendämmerung. Eine kurze Geschichte der Kybernetik*, Berlin 2016.

3 Zum Dialektischen Materialismus siehe beispielsweise Viktor G. Afanas'ev, *Dialectical Materialism*, New York 1987 [1981]; Aleksandr Spirkin, *Dialectical Materialism*, Moskau 1983.

4 Vgl. Norbert Wiener, *Cybernetics. Or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Cambridge 1948.

gesehen. Diese Monographie sowie die übrigen für die Konstituierung der Kybernetik zentralen Schriften⁵ beziehen sich auf einer konkretisierenden Ebene zum allergrößten Teil auf physiologische und maschinelle Systeme. Das heißt, dass in dieser anfänglichen, rein westlich geprägten Lesart Prozesse des politischen Entscheidens als Gegenstandsbereich der Kybernetik angelegt sind, aber nicht ausgearbeitet werden. Die einzige Ausnahme hierzu bildet »Cybernetics and Management«⁶ von Stafford Beer. Hier wird eine Vision der Wirtschaft skizziert, in der ökonomische Entscheidungen vor allem mithilfe kybernetischer Mittel und Methoden getroffen werden. Folglich war dieser Bereich der Kybernetik zu Beginn ihrer Rezeption in der UdSSR weitestgehend unbearbeitet, weshalb die im Folgenden rekonstruierte Ausarbeitung dieses politischen Aspektes der Kybernetik als genuines Produkt der sowjetischen Wissenschaft zu betrachten ist. Die Analyse dieser Übertragung der Kybernetik auf Prozesse politischen Entscheidens verspricht daher umso profundere Erkenntnisse bezüglich des politisch-ideologischen Selbstverständnisses der Sowjetunion in den 1960er und 1970er Jahren.

3. Wissenschaft in der Sowjetunion

Für die Nutzung der Wissenschaften als Ressource des politischen Entscheidens in der Sowjetunion war eine Tatsache von fundamentaler Bedeutung: Die UdSSR nahm für sich in Anspruch, einen wissenschaftlich fundierten Gesellschaftstypus zu errichten und entsprechend wissenschaftlich fundierte Entscheidungen zu treffen. Es wurde behauptet, menschliches Zusammenleben basiere auf gewissen Gesetzmäßigkeiten, an denen die Kommunistische Partei ihre Politik orientiere. Dies war eine der zentralen Legitimationsstrategien des Regimes. Dementsprechend spielten die Wissenschaften eine substantielle Rolle im Denken und Handeln der staatlichen Führung. Ein Indiz hierfür ist die Tatsache, dass die Sowjetunion zu Beginn der 1980er Jahre über die weltweit größte Community an Wissenschaftlern und Ingenieuren verfügte. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung überstieg den in den USA um ein Vielfaches. Auch

5 Vgl. Warren S. McCulloch/Walter H. Pitts, A Logical Calculus of the Ideas Immanent in Nervous Activity, in: Bulletin of Mathematical Biophysics 5 (1943), S. 115–133; Arturo Rosenblueth u. a., Behavior, Purpose and Teleology, in: Philosophy of Science 10 (1943), S. 18–24; Claude E. Shannon, A Mathematical Theory of Communication, in: Bell System Technical Journal 27 (1948), S. 379–423 u. S. 623–656; John von Neumann, The General and Logical Theory of Automata, in: A. H. Taub (Hg.), John von Neumann. Collected Works, Bd. 5: Design of Computers, Theory of Automata and Numerical Analysis, Oxford 1961, S. 288–326; Ludwig von Bertalanffy, An Outline of General Systems Theory, in: The British Journal for the Philosophy of Science 1 (1950), S. 134–165; W. Ross Ashby, Design for a Brain. The Origin of Adaptive Behavior, London 1952; ders., An Introduction to Cybernetics, London 1956; Stafford Beer, Cybernetics and Management, London 1959.

6 Vgl. ebd.

profitierten sie von einer großzügigen finanziellen Unterstützung: Die UdSSR investierte einen größeren Anteil ihrer Staatsausgaben in die Bereiche Wissenschaft und Technologie als alle andern industrialisierten Länder.⁷ Diese Grundkonstellation führte zu einem Verhältnis von Wissenschaft und Politik, das sich von dem des Westens fundamental unterschied. Beide waren – den ideologischen Grundlagen entsprechend – aufs Engste miteinander verbunden. Einerseits waren wissenschaftliche Institutionen und Wissenschaftler weitreichenden (wenn auch unregelmäßigen) inhaltlichen und formalen Restriktionen unterworfen. Diese Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit wurde durch den totalitären Herrschaftsanspruch Stalins verstärkt, dessen institutionelle Manifestation bis kurz vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion bestand hatte.⁸ Die sichtbarsten Beispiele hierfür waren die langjährige Ablehnung von Relativitätstheorie und Quantenmechanik⁹ sowie das bis in die Mitte der 1960er Jahre andauernde Festhalten an den Lehren Lysenkos.¹⁰ Und andererseits waren die Leistungsfähigkeit und die Legitimierung des sozialistischen Gesellschaftsmodells vom wissenschaftlichen Fortschritt abhängig. So war die sowjetische Wissenschaft gekennzeichnet durch die Ambivalenz zwischen politisch-ideologischer Einflussnahme und der massiven Förderung von Wissenschaft und Technologie.

4. Die Rezeption der Kybernetik in der Sowjetunion

Die Geschichte der sowjetischen Kybernetik ist enorm wechselvoll. Bis in die späten 1950er Jahre wurde sie abgelehnt und diffamiert. Dies hatte vor allem politisch-ideologische Ursachen, die im Kontext des Kalten Krieges zu sehen sind. Eine tiefergehende inhaltliche Auseinandersetzung mit ihr fand nicht statt.¹¹ Eine umso intensivere Rezeption und Forschungstätigkeit setzte Ende

7 Vgl. Loren R. Graham, *What Have We Learned About Science and Technology from the Russian Experience?*, Stanford 1998, S. XI f., 53, 71 f., 75 u. 87.

8 Vgl. ders., *Science in Russia and the Soviet Union. A Short History*, Cambridge 1993, S. 153–157, 159, 167 f., 184 f., 188, 240, 251, 254–257 u. 259; Vadim J. Birstein, *The Perversion of Knowledge. The True Story of Soviet Science*, Boulder 2001, S. 69 f., 72, 170 f., 176, 201 f., 205, 263 u. 290; Paul R. Josephson, *Totalitarian Science and Technology*, Atlantic Highlands 1996, S. 2, 8 u. 55; Graham, *What Have we Learned* (wie Anm. 7), S. 75.

9 Vgl. Graham, *Science in Russia* (wie Anm. 8), S. 146–151; Josephson, *Totalitarian Science* (wie Anm. 8), S. 40 f. u. 50–56.

10 Vgl. Graham, *Science in Russia* (wie Anm. 8), S. 122–134; Birstein, *Perversion of Knowledge* (wie Anm. 8), S. 45–51, 202–209 u. 247–262; Josephson, *Totalitarian Science* (wie Anm. 8), S. 17 f., 20–24 u. 38; Graham, *What Have we Learned* (wie Anm. 7), S. 17–28.

11 Vgl. Slava Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak. A History of Soviet Cybernetics*, Cambridge 2002, S. 103–131; Egle Rindzeviciute, *Purification and Hybridisation of Soviet Cybernetics. The Politics of Scientific Governance in an Authoritarian Regime*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 50 (2010), S. 289–309, S. 296–298; Slava Gerovitch, »Russian Scandals«. *Soviet Readings of American Cybernetics in the Early Years of the Cold War*,

der 1950er Jahre ein. In kürzester Zeit entwickelte sie sich zu einer Art Leitwissenschaft, die auch Eingang in das Parteiprogramm von 1961 fand: »In den Produktionsprozessen der Industrie, des Bau- und des Verkehrswesens, im Forschungswesen, bei Planungs-, Projektierungs- und Konstruktionsberechnungen sowie in der Sphäre der Rechnungsführung und der Verwaltung werden Kybernetik sowie elektronische Rechen- und Steueranlagen große Aufmerksamkeit finden.«¹² Folgende mögliche Gründe ihrer schlussendlichen Etablierung werden in der Forschung diskutiert: das Ende des stalinistischen Herrschaftssystems – auch im Bereich der Wissenschaften; *spill-over*-Effekte vom militärischen in den zivilen Bereich; der Druck der wissenschaftlichen Community; die Einsicht in die Bedeutung von Computern; der Konkurrenzdruck gegenüber dem Westen sowie die ›Purifikation‹ der Kybernetik.¹³ Dabei kristallisierte sich ein vergleichsweise breites Kybernetikverständnis heraus. Mit diesem Label wurden neben der Auseinandersetzung mit Regulierungsprozessen von Systemen auch technische Neuerungen aller Couleur sowie deren Anwendung versehen. Dies betraf vor allem Computer und andere Geräte bzw. Methoden der Informationsverarbeitung. Der Begriff Kybernetik wurde zu einer enorm diffusen Projektionsfläche, mit dem allerlei – auch politische – Erwartungen und Hoffnungen verbunden wurden. Aufgrund seiner positiven Aufladung wurde der Begriff von vielen Interessengruppen instrumentalisiert. In seinem einschlägigen Buch »From Newspeak to Cyberspeak: A history of Soviet Cybernetics«¹⁴ versucht Slava Gerovitch diesen Sachverhalt durch das Konzept des *Cyberspeak* – in Anlehnung an den *Newspeak* – zu fassen. In der Sowjetunion wurden deutlich mehr Gegenstandsbereiche bzw. Entwicklungen als im Westen unter dem Begriff Kybernetik subsumiert.

Im Folgenden soll analysiert werden, inwiefern die Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens nutzbar gemacht wurde. Dabei wird sich die Arbeit in erster Linie auf die Akten des Wissenschaftlichen Rats für komplexe Probleme der Kybernetik (im weiteren Verlauf: Rat) aus den Jahren 1959 bis 1979 stützen, womit die Hochphase der sowjetischen Kybernetik abgedeckt wird. Dieses Gremium wurde 1959 gegründet und war vor allem dafür zuständig, die Forschungstätigkeit zum Thema Kybernetik zu koordinieren. 1962 erhielt

in: *The Russian Review* 60 (2001), S. 545–568, S. 545–563; Benjamin Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks*. Norbert Wiener, the Soviet Internet, and the Cold War Dawn of Information Universalism, Columbia University 2010, S. 127–132.

12 Kommunistische Partei der Sowjetunion, Programm der Kommunistischen Partei der Sowjetunion. Beschlossen vom XXII. Parteitag der KPdSU am 31. Oktober 1961, Moskau 1961, S. 84.

13 Vgl. Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak* (wie Anm. 11), S. 131–197; ders., *Striving for »Optimal Control«*. *Soviet Cybernetics as a »Science of Government«*, in: Miriam R. Levin (Hg.), *Cultures of Control*, Amsterdam 2000, S. 247–264, S. 260; ders., »*Russian Scandals*« (wie Anm. 11), S. 563–568; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 132–149.

14 Vgl. Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak* (wie Anm. 11).

es den Status eines wissenschaftlichen Forschungsinstituts der Akademie der Wissenschaften. Der Rat gliederte sich in Sektionen, die sich jeweils einem bestimmten Fachgebiet widmeten und in denen im Wesentlichen die inhaltliche Arbeit stattfand. Sowohl die Anzahl der Sektionen als auch ihre inhaltliche Orientierung veränderten sich beständig, weshalb bereits durch diese institutionellen Veränderungen die Entwicklung der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der sowjetischen Kybernetik ein Stück weit nachvollzogen werden kann. In dem benannten Zeitraum existierten vier Sektionen, welche sich mit Themen befassten, die potentiell für Prozesse des politischen Entscheidens relevant waren – die Sektionen für Wirtschaft, Psychologie, Rechtswesen und Philosophie. In den folgenden Unterpunkten wird rekonstruiert werden, ob und inwiefern die Kybernetik in diesen Bereichen als Ressource des politischen Entscheidens nutzbar gemacht wurde.

Der Rat unterhielt mit einer Reihe von Körperschaften Beziehungen, die vor dem Hintergrund der genannten Fragestellung von Interesse sind. So stand man beispielsweise im Kontakt mit dem Verteidigungsministerium,¹⁵ dem Ministerium für Hoch- und mittlere Fachbildung¹⁶ sowie dem Kulturministerium.¹⁷ Im Jahr 1966 hieß es, man kooperiere mit fünfzig Behörden.¹⁸ Und schließlich hielten Kybernetiker Vorträge vor Mitgliedern des Zentralkomitees,¹⁹ im Ministerium für Außenhandel,²⁰ vor dem Stadtkomitee der Moskauer KPdSU,²¹ in der höheren Parteischule beim ZK der KPdSU²² sowie in Unternehmen.²³

15 Vgl. Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za period s aprelja 1959 g. po ijun' 1961 g., ll. 12–14 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 4, ll. 7–21). (Die Schreibweise der Quellenverweise in diesem Aufsatz orientiert sich an den russischen Dokumenten. Deshalb kann es zu verschiedenen Schreibweisen derselben Begriffe kommen.)

16 Das war dadurch bedingt, dass der langjährige Vorsitzende des Rats, Aksel' Ivanovič Berg, zugleich den Zwischenbehördlichen wissenschaftlichen Rat für programmierten Unterricht leitete, welcher beim Ministerium für Hoch- und mittlere Fachbildung angesiedelt war.

17 Vgl. Pis'mo A. I. Berga Ministru Kul'tury SSSR Tov. Dimičevu, P. N., 20.02.1975 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 321, ll. 8 f.).

18 Vgl. Otčet naučnogo soveta po kompleksnoj probleme »Kibernetika« za 1966 god, l. 4 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 93).

19 Vgl. Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za period s aprelja 1959 g. po ijun' 1961 g. (wie Anm. 15), l. 20.

20 Vgl. Otčet naučnogo soveta o naučno-issledovatel'skoj rabote za 1965 god, l. 76 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 68).

21 Vgl. Individualnyj otčet akademika A. I. Berga za 1964-j god, l. 85 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 49, ll. 76–87).

22 Vgl. ebd., l. 86.

23 Vgl. Otčet naučnogo soveta o naučno-issledovatel'skoj rabote za 1965 god (wie Anm. 20), l. 76.

4.1 Wirtschaft

Im Rahmen der Gegenstandsbereiche des politischen Entscheidens war die Wirtschaft dasjenige Feld, in dem die intensivste Forschungstätigkeit zur kybernetischen Durchdringung von Leitungsmechanismen stattfand. In diesem Kontext wurden laut den Berichten des Rats zahlreiche Projekte verwirklicht, mit deren Hilfe sehr spezifische, oftmals technische, ökonomische Leitungsprozesse modernisiert wurden. So konnte eine Vielzahl von Aufgaben des Transportwesens mithilfe kybernetischer Mittel und Methoden gelöst werden, zum Teil wurden Leitungs- und Planungsprozesse automatisiert. Durch eine dergestalt optimierte, computergestützte Planung des Gütertransports würden allein in Moskau und im Moskauer Gebiet über drei Millionen Rubel pro Jahr gespart.²⁴ Bei der Planung des Baus von Kraftwerken in der Ukraine kam ein eigens für diesen Zweck geschaffenes Rechenprogramm zum Einsatz.²⁵ Die Leitung der Fließbandproduktion wurde zunehmend mithilfe maschineller Programme geregelt.²⁶ Um eine Art kybernetisches Prestigeobjekt handelte es sich bei einer Fernsehfabrik in Lemberg, welche in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre mit modernster technischer Ausrüstung ausgestattet wurde.²⁷ Als weitere Beispiele für die praktische Anwendung der Kybernetik bei dieser Art von Leitungsprozessen werden genannt: die Einführung von »Systemen der automatischen Optimierung« in der Metallindustrie;²⁸ die Berechnung von Kennziffern der materiell-technischen Versorgung für die volkswirtschaftliche Planung der Ukraine mithilfe von Methoden und Maschinen des Instituts für Kybernetik der Akademie der Wissenschaften der Ukraine;²⁹ die teilweise Leitung von Bauvorhaben mithilfe von Netzgrafiken und Computern; die Nutzung mathematischer Methoden und dynamischer Programmierung bei der Städteplanung, wodurch zum Beispiel optimale Fristen für den Bau sowie die optimale Etagenzahl von Gebäuden berechnet wurden;³⁰ die Erarbeitung und Einführung optimaler

24 Vgl. beispielsweise *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta na 1962 god*, ll. 28 f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 10); *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1962 g*, ll. 33, 69 u. 76 f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 11); *Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god*, l. 12 f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 32).

25 Vgl. beispielsweise *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta na 1962 god* (wie Anm. 24), ll. 28 f.; *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1962 g* (wie Anm. 24), ll. 77 f.

26 Vgl. *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta na 1962 god* (wie Anm. 24), ll. 28 f.; *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1962 g* (wie Anm. 24), l. 78.

27 Vgl. *Otčet naučnogo soveta o naučno-issledovatel'skoj rabote za 1965 god* (wie Anm. 20), ll. 7 f.

28 Vgl. *Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god* (wie Anm. 24), l. 5.

29 Vgl. ebd., l. 63.

30 Vgl. *Otčet naučnogo soveta po kibernetike za 1964 god*, l. 5 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 49).

Pläne bezüglich Fragen der Entwicklung und Verteilung für eine Vielzahl von Industriezweigen in den Jahren 1970–1980 – als Beispiele werden hierbei die Produktion von Walzstahl, die Erdölförderung, die Erdölverarbeitung, die Produktion von Röhren sowie die Zementindustrie genannt;³¹ die Einführung automatisierter Leitungssysteme für Betriebe;³² die praktische Umsetzung von Untersuchungsergebnissen zur wirtschaftlichen Information;³³ die Anwendung automatisierter Informationssysteme in Industrieunternehmen (beispielsweise des Transport- und Bauwesens) und sogenannter Netzsysteme, welche die Ausarbeitung von Wirtschaftsplänen unterstützen sollten³⁴ sowie die Optimierung der Verteilung technischer Ausrüstung und Brigaden in der Produktionsvereinigung Grozneft' mithilfe moderner Typensysteme der situativen Leitung.³⁵

Daneben heißt es, dass kybernetische Mittel und Methoden genutzt wurden, um Planungs- und Leitungsprozesse einer gleichsam höheren Steuerungsebene effektiver zu gestalten. Im Kontext der sowjetischen Planwirtschaft beeinflussten derartige Entwicklungen zwangsläufig Prozesse des politischen Entscheidens. Ein Schwerpunkt war dabei die Entwicklung planwirtschaftlicher Informationssysteme für verschiedene Ebenen bzw. Anwendungsbereiche, welche zum Teil auf der Anwendung elektronischer Rechentechnik basierten. Zumindest einige dieser Forschungsergebnisse wurden praktisch umgesetzt.³⁶ Automatisierte Systeme der Planberechnung für das Gosplan der UdSSR und einige Republiken wurden ausgearbeitet und angewandt. Ebenso wurden automatisierte Leitungssysteme für die Zweigelebe konzipiert, die in verschiedenen Industrieministerien zum Einsatz kamen.³⁷ Algorithmen, maschinelle Programme, Modelle und moderne Methoden der Informationsverarbeitung wurden bei der »Synthese ökonomischer Systeme« angewandt.³⁸ Schließlich wird von der Schaffung sogenannter »Mensch-Maschine-Systeme« berichtet, welche bei der Leitung bestimmter Glieder der Volkswirtschaft eingesetzt wurden.³⁹

31 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote Naučnogo soveta za 1967 g., l. 68 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 120).

32 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1968 g., l. 11 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 138).

33 Vgl. ebd., l. 12.

34 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1968 g, t. 2, ll. 120–122 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 140).

35 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1972 g., l. 8 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 229).

36 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta na 1962 god (wie Anm. 24), ll. 26 f.; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1962 g (wie Anm. 24), ll. 33, 74–76 u. 79.

37 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1968 g. (wie Anm. 32), l. 11.

38 Vgl. Otčet naučnogo soveta po kibernetike za 1964 god (wie Anm. 30), l. 7.

39 Vgl. Otčet naučnogo soveta po kompleksnoj probleme »Kibernetika« za 1966 god (wie Anm. 18), l. 37.

Bemerkenswert ist der Grad der Vernetzung der Sektion *Wirtschaftskybernetik* mit staatlichen Institutionen der Wirtschaftsleitung. Nach eigenen Angaben beriet sie staatliche Organe,⁴⁰ unterbreitete, genauso wie der Rat als Ganzes, Vorschläge bezüglich der Planung der volkswirtschaftlichen Entwicklung und nahm Planungsaufgaben wahr.⁴¹ Beispielsweise kooperierte man mit dem Gosplan der UdSSR, einigen seiner Forschungsinstitute und seinem Rechenzentrum⁴² sowie mit regionalen wirtschaftspolitischen Organen.⁴³ Man stand im Kontakt mit der Kommission für Preisbildung, dem staatlichen Komitee für materiell-technische Versorgung sowie mit Sojuzglavmetall, einer Körperschaft, die für die Versorgung mit und den Verkauf von Metallprodukten verantwortlich war.⁴⁴ Es fand ein reger Austausch mit verschiedenen Ministerien statt, zum Beispiel mit den Ministerien für die Werkzeugmaschinenindustrie, die Meeresflotte, die Radioelektronik, die Chemie sowie das für den Gerätebau. Im Rahmen dieser Beziehungen ging es um die Arbeit an automatisierten Systemen der Zweigleitung, eine enge Verbindung theoretischen und angewandten Wissens sowie um die Einführung wirtschaftskybernetischer bzw. wirtschaftsmathematischer Methoden in die Praxis. Im Ministerium für die Werkzeugmaschinenindustrie habe man erfolgreich ein *Informations-Dispatcher-System* installiert.⁴⁵ Daneben werden Vorträge von Sektionsvertretern zur Wirtschaftskybernetik im Ministerium für die Kommunalwirtschaft der RSFSR sowie in Unternehmen erwähnt. Andererseits verfasste der stellvertretende Vorsitzende des Gosplan der Ukraine einen Beitrag zu dem Sammelband »Systeme wirtschaftlicher Information«, der ein einheitliches Informationssystem für die UdSSR zum Thema hatte.⁴⁶ In erster Linie für die Entwicklung und Umsetzung

40 Vgl. Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god (wie Anm. 24), l. 38; Godovoj otčet sekcii »Primenenie kibernetiki v èkonomičeskich issledovanijach« naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god, l. 54 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 33, ll. 54–59); Otčet o rabote sekcij »Primenenie kibernetiki v èkonomičeskich issledovanijach«, l. 152 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 49, ll. 151–162).

41 Vgl. Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika«, ll. 2f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 111); Otčet sekcii »Primenenie kibernetiki v èkonomičeskich issledovanijach«, l. 256 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 68, ll. 254–261).

42 Vgl. Otčet sekcii »Primenenie kibernetiki v èkonomičeskich issledovanijach« (wie Anm. 41), ll. 258 u. 261; Otčet naučnogo soveta po kompleksnoj probleme »Kibernetika« za 1966 god (wie Anm. 18), l. 37.

43 Vgl. Otčet naučnogo soveta po kompleksnoj probleme »Kibernetika« za 1966 god (wie Anm. 18), l. 22.

44 Vgl. ebd., ll. 22f.

45 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote Naučnogo soveta za 1967 g. (wie Anm. 31), l. 66; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1968 g, t. 2 (wie Anm. 34), ll. 120–122.

46 Vgl. Godovoj otčet sekcii »Primenenie kibernetiki v èkonomičeskich issledovanijach« naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god (wie Anm. 40), l. 58; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1971 g, t. 2, l. 150 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 203); Problemnnye zapiski, sostavlennye sekcijami Naučnogo soveta, l. 88 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 213).

wirtschaftskybernetischer Projekte sei eine Reihe staatlicher Organe geschaffen worden, unter anderem das staatliche Komitee für Wissenschaft und Technik beim Ministerrat (mit welchem man vielfältige Beziehungen unterhalte), eine Abteilung für die Einführung von wirtschaftsmathematischen Methoden und Rechentchnik in das Gosplan sowie eine analoge Abteilung für die Volkswirtschaftsräte der UdSSR. Zudem wurden im Gosplan sowie in einer Reihe von Volkswirtschaftsräten von Republiken und Rayons Rechenzentren in Betrieb genommen.⁴⁷

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass laut den Berichten vor allem Projekte realisiert wurden, mit denen auf einer praxisnahen Ebene spezifische Probleme gelöst bzw. spezifische Prozesse umgestaltet wurden. Oftmals handelte es sich dabei um die Regulierung technischer Abläufe. Jene Entwicklungen sind in der Regel nicht in dem Bereich anzusiedeln, den wir als politisches Entscheiden bezeichnen. Daneben konnten aber auch einige Fälle rekonstruiert werden, bei denen kybernetische Mittel und Methoden zur Effektivitätssteigerung der Arbeit politischer Leitungsorgane im Bereich der Wirtschaft eingesetzt wurden. Insofern lässt sich an dieser Stelle durchaus von der Kybernetik als einer Ressource des politischen Entscheidens sprechen. Dabei ging es in erster Linie um Prozesse der Informationsverarbeitung und um die Durchführung von Rechenoperationen. Dies bedeutet zugleich, dass es durch die Anwendung der Kybernetik in der ökonomischen Sphäre zu keinen signifikanten, strukturellen Veränderungen der bestehenden Planungs- und Leitungsprozesse kam. Vielmehr wurden ihre Mittel und Ideen pragmatisch in die überkommenen Strukturen integriert. Die Idee eines umfassenden kybernetischen Wirtschaftsystems hatte zumindest keine praktischen Konsequenzen. Trotz der verhältnismäßig intensiven Forschungstätigkeit in diesem Bereich wurde die Sektion *Wirtschaftskybernetik* in der ersten Hälfte der 1970er Jahre aufgelöst.

4.2 Psychologie

Im Wesentlichen befasste sich die Sektion *Kybernetik und Psychologie* mit drei Themen: mit der Modellierung psychologischer Prozesse, der Ingenieurspsychologie sowie dem programmierten Unterricht. Die Forschung zum programmierten Unterricht verfolgte das Ziel, pädagogische Prozesse durch die Nutzung mathematischer und technischer Hilfsmittel effektiver zu gestalten. Dabei ging es fast ausschließlich um die Vermittlung von Fakten bzw. Fähigkeiten in naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen sowie um das Erlernen von

47 Vgl. Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika« (wie Anm. 41), ll. 247 f.; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote Naučnogo soveta za 1967 g. (wie Anm. 31), l. 68; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1971 g, t. 2 (wie Anm. 46), ll. 149 f.; Problemnje zapiski, sostavlennje sekcijami Naučnogo soveta (wie Anm. 46), ll. 87 f.

Sprachen. Die Ingenieurspsychologie befasste sich im weitesten Sinne mit dem Design technischer Apparaturen, das Ziel war eine optimale Bedienung durch den Anwender zu gewährleisten. Insgesamt ist für diesen Fachbereich der Psychologie zu konstatieren, dass die Ausarbeitung kybernetischer Mittel und Konzepte als Ressource des politischen Entscheidens im besten Falle eine marginale Rolle spielte. Eine entsprechende praktische Anwendung lässt sich nicht belegen. Dieser Zuschnitt der kybernetischen Psychologie ist nicht selbstverständlich. Denn zum einen ist in den Grundannahmen der Kybernetik durchaus die Idee angelegt, das Verhalten der Leitungsobjekte, und damit auch der Gesellschaft bzw. ihrer Teilsysteme, zu imitieren, um auf dieser Basis politische Leitungsentscheidungen zu treffen. Und zum anderen ist eine Simulierung (und im Weiteren womöglich Automatisierung) des Verhaltens des politischen Leitungssubjekts mithilfe der Kybernetik denkbar, um effektivere politische Entscheidungen zu treffen. Die Entwicklung derartiger Ideen und Konzepte wurde jedoch offensichtlich weder von der sowjetischen Politik noch von der sowjetischen Wissenschaft forciert.

4.3 Rechtswesen

Ein frühes Beispiel für die Nutzung der Kybernetik im Bereich des Rechtswesens ist eine 1963 beginnende Kooperation mit Polizeiorganen bei der Ausarbeitung und Anwendung eines Lochkartensystems, mit dem Berechnungen bezüglich verschiedener Kategorien von Verbrechen und Krimineller durchgeführt wurden. Dabei kamen Verfahren der maschinellen Datenverarbeitung zum Einsatz.⁴⁸ In den 1960er und 1970er Jahren wurde immer wieder darauf verwiesen, dass man im Kontakt mit Juristen, juristischen Institutionen, Staatsanwälten, Ministerien sowie Vertretern von Gerichten stehe und diese an der Arbeit des Rats beteiligt seien.⁴⁹ Beispielsweise nahmen an der ersten Allunionskonferenz zur Koordinierung und Aktivierung der wissenschaftlichen Arbeit in diesem Bereich (1965) auch Staatsanwälte sowie Vertreter von Gerichten und dem Ministerium für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung teil. Im selben Jahr hieß es, dass es eine steigende Anzahl juristischer Organisationen gebe, die an einer Nutzung der Kybernetik arbeiten.⁵⁰ Ein zentraler Forschungsschwerpunkt war die Automatisierung der Nachschlage- und Informationsarbeit in juristischen und anderen Institutionen. Dabei war das Ziel die automatisierte Suche nach normativen Akten in den jeweils einschlägigen

48 Vgl. Otčet o rabote sekcii prava naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god, l. 91 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 33, ll. 88–93).

49 Vgl. beispielsweise Otčet sekcii »Kibernetika i pravo«, l. 276 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 68, ll. 274–280); Otčet o rabote sekcii »Kibernetika i pravo« naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1966 god, ll. 2f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 94, ll. 1–19); Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1971 g, t. 2 (wie Anm. 46), l. 188.

50 Vgl. Otčet sekcii »Kibernetika i pravo« (wie Anm. 49), ll. 277 f.

Kartotheken mithilfe von Rechenmaschinen. In diesem Kontext hieß es 1967 erstmals, dass in einigen Rechtsbereichen entsprechende Experimente erfolgreich durchgeführt wurden. Im selben Jahr wurde in Kooperation mit dem Ministerium für soziale Sicherung der RSFSR ein automatisiertes System für die Berechnung von Pensionen entwickelt.⁵¹ Im Leningrader Volkswirtschaftsrat habe man einen Algorithmus für die Verarbeitung normativen Materials auf experimenteller Basis eingeführt. Dadurch sollten Widersprüche und Überschneidungen von Gesetzen aufgedeckt, Rechtsnormen logisch bzw. strukturell analysiert und automatisierte Nachschlagedateien für Gesetzesmaterialien geschaffen werden. Elektronische Rechenmaschinen wurden für eine strukturelle Analyse des Arbeitsrechts, beispielsweise für den Vorgang der Entlassung auf eigenen Wunsch, eingesetzt. In diesem Kontext entwickelte man einen Algorithmus, mit dessen Hilfe man unter Anwendung elektronischer Rechentechnik über die anzuwendenden Rechtsnormen und finanzielle Kompensation entschied. 1966 wurde konstatiert, dass Mittel und Methoden der Kybernetik eine große Hilfe für staatliche Organe bei der Ausarbeitung optimaler bzw. effektiver Mittel der rechtlichen Regulierung seien.⁵² Unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für die Wahrung der gesellschaftlichen Ordnung wurden quantitative und maschinelle Analysemethoden für konkrete sozial-rechtliche Untersuchungen entwickelt.⁵³ Ein weiteres Projekt war die Mechanisierung von Gerichtsstatistiken, an dem unter anderem die Moskauer Stadtgerichte beteiligt waren.⁵⁴ In einigen Ministerien und Ämtern wurden automatisierte Rechensysteme entwickelt. Mit dem Ziel einer besseren Informationsverarbeitung wurde ein Rechenzentrum im Innenministerium der UdSSR installiert, wodurch die Verbrechensprävention und -verhütung effektiver gestaltet werden sollte. Lochkartenzentren wurden geschaffen, deren Aufgabe die Analyse von Verbrechensstatistiken und die Verarbeitung kriminologischer Daten war.⁵⁵ Das sowjetische Innenministerium arbeitete an einem einheitlichen, automatisierten Informationsverarbeitungs- und Leitungssystem für die Zweigelebene. In mehreren Gebieten untersuchte man die Verbrechensdynamik ab 1971 mithilfe von elektronischer Rechentechnik und mathematischen Methoden. In den

51 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote Naučnogo soveta za 1967 g. (wie Anm. 31), ll. 76 f.; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1968 g. (wie Anm. 32), l. 14; Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1968 g, t. 2 (wie Anm. 34), ll. 147 f.

52 Vgl. Otčet o rabote sekcii »Kibernetika i pravo« naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1966 god (wie Anm. 49), ll. 6–10; Problemnaja zapiska A.I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika« (wie Anm. 41), ll. 280 f.

53 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote Naučnogo soveta za 1967 g. (wie Anm. 31), l. 77.

54 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1968 g, t. 2 (wie Anm. 34), l. 149.

55 Vgl. Kratkij otčet o rabote sekcii »Kibernetika i parvo« naučnogo soveta za 1964–70 gg., ll. 3 f. (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 183).

vier Republiken Georgien, Tadschikistan, Lettland und Moldawien nutze man zur gleichen Zeit Rechentechnik, um das Niveau von Vorstrafen und gerichtlicher Repression unter Anwendung der Korrelationsanalyse zu untersuchen.⁵⁶ Ein häufig erwähntes Projekt ist die Entwicklung und praktische Anwendung eines Informations-Such-Systems für die Forstgesetzgebung (*Pravo I*). Mithilfe von Rechenmaschinen hat man eine statistische Analyse der Sozialkarten der Mitarbeiter des Justizministeriums durchgeführt. Auch sei das Berichtswesen der städtischen Gerichte Moskaus mechanisiert worden und in der Republik Kirgistan habe man ein automatisiertes System der Verbrechenstatistik eingeführt.⁵⁷ 1974 wurde elektronische Rechentechnik zur Verarbeitung von Verbrechenstatistiken der Stadt Moskau installiert. Unter Zuhilfenahme technischer Mittel analysierte man Informationen über Kader des Justizministeriums und entwickelte Algorithmen bzw. Maschinenprogramme für die Analyse statistischer Daten durch das Justizministerium Kasachstans. Bei vielen dieser Projekte arbeitete man eng mit dem Justiz- und dem Innenministerium zusammen.⁵⁸ Ein mehrfach erwähntes Projekt ist die Entwicklung eines automatisierten Recherchesystems für normative Akte, welches bei der Gesetzgebung Estlands zum Einsatz kommen sollte. Mit derartigen Vorhaben verfolgte man verschiedene Ziele: das Auffinden von Widersprüchen in normativen Akten; eine bessere Analyse des Gesetzesmaterials; eine effektivere Gesetzgebungstechnik; die Optimierung der Leitung der Volkswirtschaft; die Stärkung der sozialistischen Gesetzlichkeit sowie eine Effektivitätssteigerung der Tätigkeit staatlicher Einrichtungen. Für das Gebiet Lemberg wurden Algorithmen und Programme entwickelt, welche der Prognostizierung von Verbrechen und damit der Verbrechenprävention dienen sollten.⁵⁹ In vielen Rechtsorganen und den juristischen Unterabteilungen einiger Ministerien und Behörden wurden automatisierte Recherchesysteme entwickelt. Seit April 1977 existierte ein staatliches System für die Sammlung und Verarbeitung normativer Akte der Unions- und Republikebene. Dadurch sollte die Arbeit rechtssetzender und rechtsanwendender Organe verbessert werden. Ende der 1970er Jahre wurde mit der Implementierung eines gesamtstaatlichen, automatisierten Systems der Rechts-Information (*OGASPU*) begonnen. In sämtlichen Rechtsorganen, in der Staatsanwaltschaft sowie im Innen- und Justizministerium der UdSSR wurden automatisierte

56 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1971 g, t. 2 (wie Anm. 46), ll. 182 f.

57 Vgl. beispielsweise Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1973 g., l. 13 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 249); Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1973 g, l. 35 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 253); Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1974 g, l. 47 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 282).

58 Vgl. ebd., ll. 47 f.; Otčet o važnejšich dostiženijach po kompleksnoj probleme »Kibernetika« naučnogo soveta za 1975 g., l. 21 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 305).

59 Vgl. beispielsweise Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1977 g., ll. 175 f. u. 179 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 356).

Systeme der statistischen Datenverarbeitung entwickelt. Zum einen ging es dabei um die automatisierte Verarbeitung von Verbrechensstatistiken, was der Verbrechensbekämpfung und -verhütung dienen sollte. Und zum zweiten sollten sozial-rechtliche Informationen effektiver verarbeitet und analysiert werden, wodurch die Qualität konkreter soziologischer Untersuchungen gesteigert würde. Dadurch sollten soziale und juristische Prozesse genauer prognostiziert und soziale Faktoren der Gesetzgebung besser untersucht werden können. Die entsprechenden Untersuchungsergebnisse würden bei der Vorbereitung von Rechtsakten sowie beim Treffen von Leitungsentscheidungen in hohen Staats- und Parteiorganen genutzt. Schließlich wurden in den Ministerien für die elektrotechnische Industrie, die Automobilindustrie, die Kohleindustrie, die Zellulose-Papier-Industrie, die Geologie und die Verteidigungsindustrie Matrixmethoden zur Analyse der Aufteilung von Funktionen in Leitungsapparaten entwickelt und zum Teil praktisch angewandt.⁶⁰

Für diesen Bereich des Rechtswesens ist zu konstatieren, dass laut den Berichten des Rats und der Sektion *Kybernetik und Recht* eine ganze Reihe kybernetischer Konzepte entwickelt und umgesetzt wurden, welche die Arbeit der entsprechenden Institutionen effektiver machten. Dies beinhaltete in allererster Linie Verfahren der Informationsverarbeitung sowie die Durchführung von Untersuchungen, was zu einer verbesserten Expertise beitrug. In diesem Sinne ist die Kybernetik an dieser Stelle durchaus als Ressource des politischen Entscheidens zu betrachten. Andererseits kam es zu keiner signifikanten Umgestaltung bestehender Strukturen. Auch waren derartige, weitergehende Veränderungen offensichtlich weder in der sowjetischen Wissenschaft noch in den betreffenden Institutionen angedacht. Vielmehr lieferte die Kybernetik pragmatische Instrumentarien, welche die Funktionalität des bestehenden Systems verbessern sollten, was zumindest teilweise auch geschah. Diese Art der Nutzung der Kybernetik impliziert zugleich, dass es vor allem zu einem punktuellen Einsatz jener neuen technischen Errungenschaften kam, die unter dem Label ›Kybernetik‹ firmierten. Demgegenüber wurde sie nicht im Sinne eines umfassenden Gesellschaftsmodells oder Gesellschaftsverständnisses nutzbar gemacht.

4.4 Philosophie

Wie anfangs ausgeführt (siehe 2. *Grundideen und Entstehung der Kybernetik*), liefert die Kybernetik grundlegende Konzepte für die Entwicklung eines spezifischen Verständnisses von der Funktionsweise und der Regulierung von Gesellschaften. Somit gehören auch Prozesse des politischen Entscheidens zu ihren potentiellen Anwendungsbereichen. Jedoch unterscheiden sich jene

60 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1975–79 gg., ll. 75–80 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 404).

grundlegenden Konzepte fundamental von denen der sozialistischen Ideologie. Im Rat existierte seit 1961 die *Sektion für philosophische Probleme der Kybernetik*, in deren Zuständigkeitsbereich die Auflösung jener Widersprüche offensichtlich hätte fallen müssen. Dies wäre nötig gewesen, um die Kybernetik jenseits von – zumeist technischen – Detailfragen für das politische Entscheiden fruchtbar zu machen.

Im Mai 1964 wurde innerhalb dieser Sektion die Kommission für *Kybernetik und Fragen der Methodologie und Methodik historischer Untersuchungen* gegründet.⁶¹ Diese befasste sich in erster Linie mit der Anwendung elektrischer Maschinen und mathematischer bzw. logischer Methoden bei der Verarbeitung und Analyse quantitativer historisch-statistischer Daten. Folglich sollte die Qualität geschichtswissenschaftlicher Untersuchungen mithilfe moderner Mittel und Methoden der Informationsverarbeitung verbessert werden.⁶² Analoges ist über ein Labor zu sagen, welches im September 1971 im Institut für die Geschichte der UdSSR der Akademie der Wissenschaften eingerichtet wurde und die Anwendung von mathematischen Methoden und Rechentechnik bei historischen Untersuchungen forcieren sollte. Denn dort wurden vor allem quantitative Methoden für die Analyse juristischer bzw. normativer Quellen entwickelt.⁶³ Diese thematischen Zuschnitte bedeuten, dass eine mögliche Nutzung der Kybernetik für die Ausarbeitung eines Gesellschaftsmodells bzw. eines Modells für die Entwicklung von Gesellschaften an dieser Stelle nicht angedacht wurde. Der Kybernetik wird nicht der Status einer historischen Wissenschaft zuerkannt, obgleich dies in Anbetracht ihrer Grundannahmen durchaus möglich gewesen wäre. Diese Rolle sollte offenbar ausschließlich dem historischen Materialismus vorbehalten bleiben. Lediglich wurde der Kybernetik die Funktion einer Hilfswissenschaft zugeordnet. In der Konsequenz bedeutete dies, dass eine Beeinflussung des politischen Entscheidens in diesem Kontext, wenn überhaupt, nur auf einem indirekten Weg, durch eine verbesserte Expertise, möglich war. Zudem war die Anwendung kybernetischer Mittel und Methoden innerhalb der geschichtswissenschaftlichen Forschung zu dieser Zeit offensichtlich nur wenig verbreitet.

Die zentrale Prämisse der Arbeit dieser Sektion stellte der Primat der sozialistischen Ideologie dar, sie bildete den Rahmen, in dem die Kybernetik verortet wurde. Es wurde ein dialektisch-materialistischer Zugriff auf die Kybernetik propagiert. Die marxistische Philosophie sollte das wissenschaftliche, das heißt

61 Vgl. Otčet o rabote sekcii »Filosofskie problemy kibernetiki«, l. 220, (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 49, ll. 212–228); Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika« (wie Anm. 41), l. 227.

62 Vgl. beispielsweise Otčet sekcii »Filosofskie problemy kibernetiki«, l. 232 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 68, ll. 228–238); Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika« (wie Anm. 41), ll. 227–229.

63 Vgl. Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo sověta za 1971 g, t. 2 (wie Anm. 46), l. 146.

das weltanschauliche und methodologische Fundament der Kybernetik sein, das ihre generellen Entwicklungslinien festlegt.⁶⁴

Es finden sich nur wenige Projekte mit einer dezidiert politischen Stoßrichtung, an denen die Sektion beteiligt war. Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz der Kybernetik bei der Planung der sozialen Städteentwicklung.⁶⁵ Auch wird auf die an der Kybernetik orientierte Studie »Methodologische Probleme der Soziologie schöpferischer Kultur: ein systemisch-kybernetischer Zugang« verwiesen. Deren Resultate seien unter anderem bei der Planung des kulturellen und soziokulturellen Aufbaus angewandt worden. Jedoch werden keine weitergehenden Ausführungen zu diesen beiden Anwendungsbeispielen der Kybernetik gemacht.⁶⁶

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die *Sektion für philosophische Probleme der Kybernetik* in erster Linie mit methodologischen und erkenntnistheoretischen Fragen, mit der Definition von und den Beziehungen zwischen grundlegenden kybernetischen und philosophischen Konzepten befasste. Ein umfassendes kybernetisches Gesellschaftsmodell bzw. -verständnis, das man zu dem des Sozialismus in Beziehung setzen könnte, wurde nicht thematisiert. Es lassen sich lediglich einige wenige, sehr spezifische, praktische Projekte rekonstruieren, bei denen die Kybernetik auf politische Entscheidungsprozesse angewandt wurde. Zudem finden sich kaum Informationen zu diesen Projekten. Folglich sind in diesem Kontext lediglich marginale Auswirkungen der Kybernetik auf Prozesse des politischen Entscheidens und deren Legitimation nachzuweisen. Auf einer gleichsam unteren Leitungsebene sind derartige Auswirkungen angelegt, sie werden aber nicht ausgearbeitet. Dies gilt insbesondere für die Themenfelder Automatisierung, Wirtschaft, Pädagogik und Kultur sowie für eine verbesserte Expertise politischer Institutionen und Entscheidungsträger.

Diese ausbleibende Thematisierung bzw. Ausarbeitung der Kybernetik als Gesellschaftsmodell bzw. Gesellschaftswissenschaft ist im besonderen Maße bemerkenswert. Denn die Imitation, die Erklärung der Funktionsweise sowie die Gestaltung politischer Prozesse stellen konstitutive Aspekte der Kybernetik dar, die in den Kernbereich der sozialistischen Ideologie vordringen und ihre Paradigmen in Frage stellen. Die Erklärung für diese Vakanz ist wohl in der durchgehenden Betonung des Primats der sozialistischen Ideologie zu finden. Denn damit wird offensichtlich eine implizite Adaption der Kybernetik an die weltanschaulichen Gegebenheiten vollzogen. Dadurch war eine Nutzung der Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens zumindest nur noch eingeschränkt möglich. Weitergehende strukturelle Veränderungen

64 Vgl. beispielsweise *Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika«* (wie Anm. 41), ll. 196–198 u. 200 f.; *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote naučnogo soveta za 1977 g.* (wie Anm. 59), ll. 139, 142–144, 146 u. 148.

65 Vgl. *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1972 g.*, l. 66 (ARAN, f. 1807, op. 1, d. 230).

66 Vgl. *Otčet o naučno-issledovatel'skoj rabote sekcij naučnogo soveta za 1975–79 gg.* (wie Anm. 60), l. 65.

des politischen Systems bzw. von politischen Entscheidungsprozessen waren faktisch ausgeschlossen. Und auch als inhaltliche Orientierung für die grundlegenden Entwicklungstendenzen von Gesellschaften schiedene kybernetische Denkmuster damit weitestgehend aus.

5. Fazit

In der Summe konnte gezeigt werden, dass die Kybernetik in der Sowjetunion nur sehr bedingt als Ressource des politischen Entscheidens genutzt wurde. Denn zum einen beschränkte sich ihre diesbezügliche Anwendung im Wesentlichen auf die Gebiete Wirtschaft und Rechtswesen. Und zum anderen kam es auch in diesen Bereichen zu keinen signifikanten, strukturellen oder inhaltlichen, Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse. Die vorgenommenen, in aller Regel punktuellen Umgestaltungen beschränkten sich vielmehr auf Prozesse der Informationsverarbeitung sowie auf die Durchführung von Rechenoperationen. In vielen dieser Fälle konnten laut eigener Angaben die Expertise politischer Entscheidungsträger verbessert oder Verwaltungsabläufe effektiver gestaltet werden. Kybernetische Methoden und Mittel wurden pragmatisch genutzt, um bestehende Prozesse schneller und präziser als zuvor auszuführen. Dabei handelte es sich zum größten Teil um Prozesse, welche nach einem liberalen Gesellschafts- und Politikverständnis nicht dem Gegenstandsbereich politischen Entscheidens zuzurechnen sind. So ist es nicht zuletzt der umfassende Gestaltungsanspruch des sowjetischen Regimes, namentlich in den Bereichen Wirtschaft und Justiz, der die Kybernetik überhaupt erst zu einer Ressource des politischen Entscheidens machte. Ein umfassendes kybernetisches Gesellschaftsmodell und -verständnis wurde nicht entwickelt, weshalb sich ihre Auswirkungen auf untere Leitungsebenen und auf oftmals sehr spezifische Themen beschränkten.⁶⁷

Neben den in diesem Aufsatz beschriebenen Projekten gab es noch eine Reihe ambitionierterer Ideen, deren Umsetzung die Kybernetik im höheren Maße zu einer Ressource des politischen Entscheidens gemacht hätten. Allerdings wurden diese nicht realisiert und in der Regel auch nicht soweit ausgearbeitet, dass eine Umsetzung unmittelbar möglich gewesen wäre. Das bekannteste Beispiel hierfür ist das Konzept eines landesweiten, automatisierten Leitungssystems der Volkswirtschaft, welches vor allem von dem ukrainischen Kybernetiker V.M. Gluškov entwickelt und propagiert wurde.⁶⁸ Auch Entwürfe für Infor-

67 Zu einem ähnlichen Resümee kommt auch Ilmari Susiluoto. Vgl. Ilmari Susiluoto, *The Unfulfilled Promise. Tectology and »Socialist Cybernetics«*, in: Vesa Oittinen (Hg.), Aleksandr Bogdanov Revisited, Helsinki 2009, S. 81–104, S. 96.

68 Vgl. beispielsweise A. I. Berg, *Nauka veličajšich vozmožnostej*, in: A. S. Alekseev/Ja. I. Fet (Hg.), Aksel' Ivanovič Berg, Moskau 2007, S. 209–214, S. 210; A. I. Berg, *Kibernetika i naučno-techničeskij progress*, in: Ebd., S. 232–239, S. 236; Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak* (wie Anm. 11), S. 264–284; ders., *Die sowjetische Kyburokratie*, in: Zeitschrift

mationsverarbeitungssysteme, welche innerhalb der KPdSU eingesetzt werden sollten, sind an dieser Stelle zu nennen.⁶⁹ Es gibt wohl mehrere Ursachen dafür, dass kybernetische Mittel und Methoden keine weitergehende Anwendung fanden. Ein Faktor war die unzulängliche technische Ausstattung der entsprechenden Institutionen.⁷⁰ Zudem trafen angedachte Neuerungen oftmals auf den Widerstand jener Akteure, die bei der Umsetzung der angedachten Reformen mit einem persönlichen Machtverlust zu rechnen hatten, beispielsweise Unternehmer, Verwaltungsangestellte, Parteikader, Ministerien oder Regierungsbehörden.⁷¹ An einigen Punkten hatte man wohl auch das Potential der Kybernetik überschätzt.⁷² Und schließlich konnte in dem vorliegenden Aufsatz gezeigt werden, dass die sowjetische Wissenschaft eine Version der Kybernetik hervorbrachte, die gleichsam an den vorhandenen ideologisch-weltanschaulichen Kontext adaptiert war. Durch diesen Zuschnitt konnten die angesprochenen, potentiellen Konflikte mit der sozialistischen Ideologie weitgehend umgangen werden. Daher sollte auch die Wirkung jener »weicher Faktoren« auf die Entwicklung der Kybernetik nicht unterschätzt werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch Ilmari Susiluoto⁷³ und – unter Zuhilfenahme eines diskursanalytischen Zugriffs – Egle Rindzeviciute.⁷⁴

Befassten sich die bisherigen Publikationen zur Kybernetik in der Sowjetunion in erster Linie mit ihrer anfänglichen Unterdrückung bzw. mit ihrer

für Ideengeschichte 6 (2012), S. 19–25, S. 21 f.; ders., InterNyet. Why the Soviet Union Did Not Build a Nationwide Computer Network, in: *History and Technology* 24 (2008), S. 335–350; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 200–272.

69 Vgl. Slava Gerovitch, *Kyberkratie oder Kyberbürokratie in der Sowjetunion*, in: Bernd Greiner u. a. (Hg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg*, Hamburg 2011, S. 376–395, S. 387–392.

70 Vgl. *Otčet o dejatel'nosti naučnogo soveta po kibernetike pri AN SSSR za 1963 god* (wie Anm. 24), I. 11; Slava Gerovitch, *Die Beherrschung der Welt. Die Kybernetik im Kalten Krieg*, in: *Osteuropa* 59 (2009), S. 43–56, S. 51 f.; Rindzeviciute, *Purification and Hybridisation of Soviet Cybernetics* (wie Anm. 11), S. 303 f.; Gerovitch, *Die sowjetische Kybürokratie* (wie Anm. 68), S. 24; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 263.

71 Vgl. beispielsweise *Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika«* (wie Anm. 41), I. 250; »O kibernetike«, *Lekcija, pročitanaja v moskovskom energetičeskom institute*, 1959, I. 43 (ARAN, f. 1810, op. 1, d. 47, ll. 43 f.); Gerovitch, *Striving for »Optimal Control«* (wie Anm. 13), S. 258; ders., *Kyberkratie oder Kyberbürokratie* (wie Anm. 69), S. 383, 391 u. 394; ders., *Die sowjetische Kybürokratie* (wie Anm. 68), S. 21 u. 24 f.; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 197, 213, 215, 227, 243 f., 246–272, 285 u. 287–297.

72 Vgl. Rindzeviciute, *Purification and Hybridisation of Soviet Cybernetics* (wie Anm. 11), S. 303; Gerovitch, *Striving for »Optimal Control«* (wie Anm. 13), S. 258; Gerovitch, *Kyberkratie oder Kyberbürokratie* (wie Anm. 69), S. 391 f.; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 285.

73 Vgl. Susiluoto, *The Unfulfilled Promise* (wie Anm. 70), S. 82–84 u. 96.

74 Vgl. Rindzeviciute, *Purification and Hybridisation of Soviet Cybernetics* (wie Anm. 11).

Etablierung in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre,⁷⁵ so konnte dieser Aufsatz ein Schlaglicht auf ihre Entwicklung in den 1960er und 1970er Jahren werfen. Wie gezeigt, wurden die in diesem Kontext realisierten Projekte in jeglicher Hinsicht an das politisch-ideologische Umfeld adaptiert bzw. in dieses integriert. Dies hatte selbstredend einen signifikanten und im Wesentlichen limitierenden Einfluss auf die Nutzung der Kybernetik als Ressource des politischen Entscheidens. Auch war dieser Zustand keinen weiterreichenden Schwankungen im betrachteten Zeitraum unterworfen – zumindest was die praktischen Auswirkungen kybernetischer Forschungsarbeit anbelangt. Lediglich die von einigen Akteuren mit ihr verbundenen Erwartungen waren nach der Mitte der 1960er Jahre deutlich weniger ambitioniert als in den Jahren davor. Folglich kann die gesamte Entwicklung der Kybernetik innerhalb der UdSSR auch als die Geschichte ihrer Auseinandersetzung mit dem politisch-ideologischen Kontext interpretiert werden.

Wie bereits erwähnt, stellte die Kybernetik auf einer diskursiven Ebene für einige Jahre eine diffuse Projektionsfläche dar, auf der verschiedenste Hoffnungen bzw. Erwartungen artikuliert wurden. Schaut man hingegen auf die materielle Ebene, das heißt auf die manifesten Konsequenzen kybernetischer Forschungstätigkeit, so erscheint sie als eine Wissenschaft zur Entwicklung pragmatischer Instrumentarien, vor allem der Informationsverarbeitung, die innerhalb der bestehenden Prozesse und Strukturen angewendet wurden.

Schließlich ist festzustellen, dass sich analoge Prozesse auch im Westen vollzogen, wobei auf zwei zentrale Unterschiede zu verweisen ist: Zum einen können die betreffenden Umgestaltungen hier in der Regel nicht dem Bereich des politischen Entscheidens zugeordnet werden. Dies ist mit dem begrenzten politischen Gestaltungsanspruch westlicher Demokratien zu erklären. Und zum anderen fielen die beschriebenen Entwicklungen nach westlicher Lesart nicht in den Gegenstandsbereich der Kybernetik und wurden folglich nicht mit diesem Label versehen. Dies betrifft in erster Linie die Nutzung technischer Geräte zur Informationsverarbeitung. Die Unterschiede zwischen Ost und West sind an dieser Stelle eher semantischer als inhaltlicher Natur. Damit läuft auch der von der sowjetischen Wissenschaft immer wieder formulierte Topos des Feindbildes der »westlichen Kybernetik«⁷⁶ weitgehend ins Leere.

75 Vgl. Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak* (wie Anm. 11), S. 103–131; Rindzeviciute, *Purification and Hybridisation of Soviet Cybernetics* (wie Anm. 11), S. 296–298; Gerovitch, »Russian Scandals« (wie Anm. 11), S. 545–563; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 127–132.

76 Vgl. beispielsweise *Problemnaja zapiska A. I. Berga o sostojanii kompleksnoj problemy »Kibernetika«* (wie Anm. 41), ll. 196f.; Gerovitch, *From Newspeak to Cyberspeak* (wie Anm. 11), S. 253–260; Peters, *From Cybernetics to Cyber Networks* (wie Anm. 11), S. 145.

Svenja Schnepel

Atomwaffenträgersysteme für die Bundeswehr?

Demokratisches Entscheiden zwischen Politik und Experten

1. Einleitung

»Müßten sich die Bürger der Bundesrepublik nicht schon seit Jahren gegen die Bonner Verniedlichungs- und Beschwichtigungspolitik gegenüber den Atomgefahren wenden, wenn von seiten [sic!] der Bundesregierung nicht nur die Bevölkerung über die Auswirkungen der Radioaktivität im unklaren [sic!] gelassen wird, sondern auch Warnungen der Fachgelehrten ignoriert und nach Möglichkeit verheimlicht werden. Oder wenn gar von höchster Regierungsstelle die Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Waffen als eine normale Fortsetzung der bisherigen Waffentechnik ausgelegt wird, während die berufenen Fachleute erst gegen den Willen der Bundesregierung die Bevölkerung darüber aufklären mußten, daß es sich hier um Vernichtungswaffen handelt, deren Wirkung der Bombe von Hiroshima gleichkommt.«¹

Dieser indirekte Protestaufruf des Vorsitzenden der Bayernpartei Baumgartner gegen die politischen Strategien der Geheimhaltung und Beschwichtigung der Atomgefahren seitens der Bundesregierung gegenüber den deutschen Bürgern sowie seine Empörung über die bewusste Ignoranz kritischer Fachgelehrtenstimmen sind Ausdruck einer breitenwirksamen Diskussion über die Teilhabe an atompolitischen Entscheidungsprozessen in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre. Welcher Auskunftspflicht haben Mitglieder der Bundesregierung den Bundesbürgern gegenüber nachzukommen? In welchem Umfang ist Ausführungen von Experten Folge zu leisten? Welche Möglichkeiten haben Staatsbürger eines demokratischen Systems Informationen einzufordern und selbst Teil des politischen Entscheidungsprozesses zu werden?

Sicherheitspolitisches Entscheiden im Atomzeitalter² kann nicht mehr auf wissenschaftliche Beratung verzichten. In der Folge veränderte sich die Rolle der Forschung, was auch zu einem neuen Austarieren des Verhältnisses zwi-

1 Bayerischer Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Prof. Dr. Joseph Baumgartner, Landesvorsitzender der Bayernpartei, Deutsches Volk könnte von Bundesregierung als Mindestbeitrag zur Abrüstung sofortige Einstellung der ›Mauloffensive‹ gegen den Osten verlangen (24.4.1957), Archiv für Christlich-Soziale Politik (künftig ACSP), Landesgruppe, 2. Wahlperiode, 68 Atomfragen 1956–57, S. 4.

2 Im allgemeinen Sprachgebrauch ist sowohl die Begrifflichkeit ›atomar‹ (von *atomos*, griechisch unteilbar) als auch ›nuklear‹ (von *nucleus*, lateinisch Kern) zu finden. Grundsätzlich sind Komposita wie ›Atombombe‹ oder ›Atomkraft‹ eher pejorativ besetzt, während

schen den beiden Teilsystemen Politik und Wissenschaft führte. Interessant erscheinen in diesem Zusammenhang der Umgang mit der Ambivalenz unterschiedlicher Expertenmeinungen³ sowie die Reaktionen von politischer Seite auf Expertenäußerungen, die sich nicht reibungslos in das eigene politische Konzept integrieren lassen.⁴ Trotz des gewachsenen wissenschaftlichen Beratungsbedarfs in atomaren Fragen blieb die Notwendigkeit bestehen, eine formalisierte politische Entscheidung zu fällen. Entscheiden, verstanden als eine Form voraussetzungsreichen sozialen Handelns, zeichnet sich besonders durch seinen Kontingenzcharakter aus: Egal wie viele Informationen dem Entscheider zur Verfügung stehen, es bleibt in letzter Konsequenz immer eine Unsicherheit bestehen, die eine Entscheidung erst notwendig macht. Entscheiden kann charakterisiert werden als die Überbrückung der Informationslücke, als »Sprung über den Abgrund der Ungewissheit«⁵. Die Entscheidung selbst bleibt jedoch ein blinder Fleck. Andernfalls wäre im Sinne von Niklas Luhmann lediglich die Rede von einem Erkennen, einem reinen Ableiten und damit explizit nicht mehr von Entscheidungshandeln.⁶

»Kernenergie« oder »Nuklearforschung« weniger bedrohliche Assoziationen hervorrufen. Im wissenschaftlichen Kontext der vorliegenden Arbeit spielt diese Begriffsunterscheidung keine Rolle.

- 3 Im begrenzten Rahmen dieser Untersuchung kann leider keine ausführliche Schärfung der Begriffe Experte, Expertenwissen, Gutachter, Sachverständiger, Berater und deren fachspezifischer Konzepte aus der Psychologie, Erziehungswissenschaft, Soziologie und Geschichtswissenschaft vorgenommen werden. Grundlegend sind folgende Arbeiten zu nennen: Nico Stehr/Reiner Grundmann, *Experts: The Knowledge and Power of Expertise*, London 2011; Brigitte Huber, *Öffentliche Experten. Über die Medienpräsenz von Fachleuten*, Wiesbaden 2014; Ariane Leendertz, *Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik*, in: Christiane Reinecke/Thomas Mergel (Hg.), *Das Soziale ordnen. Sozialwissenschaften und gesellschaftliche Ungleichheit im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2012, S. 337–369; Alexander Bogner, *Grenzpolitik der Experten. Vom Umgang mit Ungewissheit und Nichtwissen in pränataler Diagnostik und Beratung*, Weilerswist 2005; zu verweisen ist zudem auf das Graduiertenkolleg *Expertenkulturen der Universität Göttingen*.
- 4 Vgl. Peter Fischer, *Atomenergie und staatliches Interesse: Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1955*, Baden-Baden 1994, S. 21 f.; Ulrike Wunderle, *Experten im Kalten Krieg: Kriegserfahrungen und Friedenskonzeptionen US-amerikanischer Kernphysiker 1920–1963*, Paderborn 2015, S. 238.
- 5 Hermann Lübke, *Zur Theorie der Entscheidung*, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde u. a. (Hg.), *Collegium Philosophicum. Studien Joachim Ritter zum 60. Geburtstag*, Basel 1965, S. 118–140, S. 132.
- 6 Die Kontingenz des Entscheidens macht sie eher unwahrscheinlich und schließt Routinehandeln orientiert an Regeln, Gesetzen und Traditionen aus. Rational Choice Theorien bezeichnen hingegen nahezu jede Form des Handelns als Entscheiden. Vgl. Barbara Stollberg-Rilinger, *Von der Schwierigkeit des Entscheidens*, in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), *Glanzlichter der Wissenschaft – Ein Almanach*, Stuttgart 2013, S. 145–154, S. 145 f.; Michael Niehaus, *Die Entscheidung vorbereiten*, in: Cornelia Vismann/Thomas Weitin (Hg.), *Urteilen/Entscheiden*, München 2006, S. 17–36, S. 27; Friedbert W. Rüb, *Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch*, in: Nils C. Bandelow/Simon Hegelich (Hg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Eine Festschrift für Prof. Dr. Klaus*

Den konkreten Untersuchungsgegenstand stellt die Entwicklung der militärstrategischen Frage nach der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffenträgersystemen zu einem öffentlich breit verhandelten Gesellschaftsthema der 1950er Jahre dar. Die Atompolitik der frühen Bundesrepublik war von Beginn an wesentlich von spezifischen Informations- und Legitimitätskonstellationen innerhalb eines komplexen Beziehungsgeflechtes zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren geprägt. Neben der Komplexität atompolitischer Themen ließ auch ihre Brisanz und das enorme Gefahrenpotential zunehmend gesellschaftliche Stimmen außerhalb dezidierter Regierungszirkel laut werden. Zu welchem Zeitpunkt traten die unterschiedlichen Akteure in die Kommunikation über die Risiken und Chancen einer atomar gestützten Militärstrategie einer in die NATO eingebundenen Bundeswehr ein? Ein besonderes Augenmerk wird auf die heterogene Gruppe der Experten gelegt: Wann und mit welcher Intention wurden Experten öffentlich aktiv? Die Atombombe entwickelte sich zu einer »intellektuelle[n] Herausforderung«⁷, der sich in den 1950er Jahren bundesrepublikanische Schriftsteller, Theologen, Philosophen und Künstler stellten und mit politischen Stellungnahmen reagierten. Fragen der Organisation der verschiedenen Interessengruppen sowie des politischen Umgangs mit ihren Partizipationsbestrebungen standen im Raum.

Der Soziologe Wolfgang Walter arbeitete vier unterschiedliche Expertentypen heraus, die die relevanten Akteursgruppen der nachfolgenden Untersuchung zu integrieren vermögen: Die Wissenschaftler bewegen sich zwischen dem *academic intellectual*, der seine Pflicht in der ›Wahrheit‹ sucht und seinem Handeln die Verteidigung fundamentaler Werte wie Freiheit und soziale Gerechtigkeit zugrunde legt, und dem *scientific advisor*. Dieser wird als Berater in staatsnahen Kommissionen und Verwaltungen tätig und ist institutionell stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden. Ihm können auch die Militärs und Juristen zugeordnet werden, die sich bei militärstrategischen und völkerrechtlichen Fragen der Atombewaffnung zu Wort meldeten. Der Expertentypus des *moral entrepreneur* betrachtet moralische Aspekte und wird in der Atomwaffendiskussion vor allem von Kirchenvertretern übernommen. Zudem spricht Walter von einer »breiten Öffentlichkeit«⁸, an die sich Experten mit dem Ziel

Schubert, Wiesbaden 2011, S. 17–45, S. 27; André Krischer, Das Problem des Entscheidens in systematischer und historischer Perspektive, in: Barbara Stollberg-Rilinger/André Krischer (Hg.), Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne, Berlin 2010, S. 35–64, S. 36; Lübke, Zur Theorie der Entscheidung (wie Anm. 5), S. 124 u. 127; Niklas Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2000, S. 175.

7 Ilona Stölken-Fitschen, Atombombe und Geistesgeschichte. Eine Studie der fünfziger Jahre aus deutscher Sicht, Baden-Baden 1995, S. 265.

8 Vgl. Wolfgang Walter, Expert's Discourses as Judicial Drama or Bureaucratic Coordination: Family Debate in the United States and Germany, in: Elke Kurz-Milcke/Gerd Gigerenzer (Hg.), Experts in Science and Society, New York 2004, S. 27–46.

wenden, sie von einem spezifischen Anliegen zu überzeugen und politisches Handeln zu initiieren.

Historische Analysen konzentrieren sich zumeist auf die Rekonstruktion von Entscheidungsmotiven und interessieren sich besonders für die Folgen von Entscheidungen. Hier steht weniger das Ergebnis der Entscheidung – die parlamentarische Bewilligung der Stationierung von Atomwaffenträgersystemen auf bundesrepublikanischem Gebiet am 25. März 1958 – im Fokus der Betrachtung, sondern vielmehr der Prozess des Entscheidens insbesondere im Vorfeld der formal getroffenen Entscheidung sowie die Art ihrer Kommunikation und Inszenierung im Anschluss. Mit diesem analytischen Zugang wird die These aufgestellt, dass die konservative ›Kanzlerdemokratie‹ der Ära Adenauer und ihre Gesellschaft anhand des neuen technologischen Feldes der Atompolitik und der im Kern militärstrategischen Frage nach der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffenträgersystemen zu lernen begann, demokratische Aushandlungsprozesse unter Beteiligung der unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen zu führen. Trotz der unter anderem von Anselm Doering-Manteuffel⁹ und Hans-Peter Schwarz¹⁰ einschlägig herausgearbeiteten Elemente des ›*top-down*-Regierungsstils‹ des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer veränderte sich das Demokratieverständnis infolge zunehmender Partizipationsbestrebungen, auf die auch der Kanzler zu reagieren hatte, bereits im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik.

2. Phasen des Entscheidungsprozesses

Für die Beschäftigung mit politischem Handeln stellt der Begriff der Entscheidung auch aus historischer Perspektive eine unentbehrliche Komponente dar. Die Aufgabe der Politik besteht im Treffen machtvoller und verbindlicher Entscheidungen unter Bedingungen der Unsicherheit. Kollektive Handlungsfähigkeit wird somit erst durch politisches Entscheiden generiert.¹¹ In Abgren-

9 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel u. a., Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 30 (1991), S. 1–18.

10 Vgl. Hans-Peter Schwarz u. a., Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1–2 (1989), S. 15–27; ders., Adenauer. Der Staatsmann. 1952–1967, Stuttgart 1991.

11 Vgl. Claus von Bormann, Entscheidung, in: Joachim Ritter u. a. (Hg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 2, Darmstadt 1972, S. 542–544, S. 543; Lübke, Zur Theorie der Entscheidung (wie Anm. 5), S. 122; Nils C. Bandelow/Simon Hegelich, Einleitung. Entscheidungen und Strategien in einer pluralistischen Welt, in: Dies. (Hg.) Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Eine Festschrift für Prof. Dr. Klaus Schubert, Wiesbaden 2011, S. 11–14, S. 13; Burkhard Eberlein/Edgar Grande, Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München 2009, S. 131–156, S. 131; Barbara Stollberg-Rilinger, Einleitung, in: Dies. (Hg.), Vormoderne politische Verfahren, Berlin 2001, S. 9–24, S. 14.

zung zu den klassischen Entscheidungswissenschaften der Wirtschafts- und Politikwissenschaft sowie der Psychologie¹² wird dieser Untersuchung ein eher kulturwissenschaftliches Verständnis des Entscheidens zugrunde gelegt. Das primäre Erkenntnisinteresse richtet sich auf die Form des Entscheidens (›Wie‹), nicht auf den Inhalt der Entscheidung am Ende des Entscheidungsprozesses (›Was‹). Mit dieser Perspektive steht das soziale Entscheiden im Mittelpunkt: Sozial beobachtbares Handeln ist nicht reduzierbar auf innerpsychische Prozesse auf einer mentalen Bühne und ist terminologisch von dem mentalen ›sich entscheiden‹ zu trennen.¹³ Entscheiden gilt als kulturell und sozial gerahmt und ist nicht gleichzusetzen mit der Summe individueller Einzelentscheidungen mit einem Kollektiv als homogenem Entscheidungsträger an der Spitze. Eine Entscheidung kann somit nur durch Kommunikation erzeugt werden und ist als solche zu markieren.¹⁴ »Entscheiden ist, was als Entscheiden gilt, was also solches gerahmt, modelliert, kommuniziert, wahrgenommen wird – und zwar [...] oft erst nachträglich.«¹⁵

Im Folgenden soll eine Unterteilung des zu untersuchenden Entscheidungsprozesses bezüglich der atomaren Ausrüstung der Bundeswehr in unterschiedliche Phasen vorgenommen werden. Wann verdichtete sich der Entscheidungsbedarf über die Integration von Atomwaffenträgersystemen zu einer konkreten Entscheidungsnotwendigkeit? Wie wurde diese kommuniziert und welche Techniken für den Umgang mit dem Kontingenzcharakter des Entscheidens wurden entwickelt?

2.1 Phase 1: Nukleares Nichtwissen

Die ersten Jahre des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland waren sowohl für Politiker als auch für Militärs, Wissenschaftler und öffentliche Gesellschaftsgruppen von nuklearem Nichtwissen geprägt. Wie weitreichend die fehlenden nuklearen Kenntnisse von Bundestagsabgeordneten in den 1950er Jahren in Bezug auf radioaktive Strahlenwirkungen ausfielen, belegen Rückfragen in Atomausschusssitzungen:

12 Bei näherer Betrachtung könnte man sie auf Grund ihres Entscheidungsverständnisses auch als Handlungswissenschaften bezeichnen.

13 Bereits aus pragmatischen Gründen kann das historische Interesse nicht ausschließlich auf mentalen Entscheidungsvorgängen liegen, für deren Rekonstruktion der Historiker über keine entsprechenden Arbeitsinstrumente verfügt. Das Soziale ist nicht im mentalistischen Sinn allein als Kontext zu verstehen, in den individuelles Entscheiden eingebettet wird. Vgl. Tanja Pritzlaff, *Entscheiden als Handeln. Eine begriffliche Rekonstruktion*, Frankfurt a. M. 2006, S. 12 u. 53.

14 Niklas Luhmann geht sogar so weit zu sagen, dass soziale Systeme nur aus Kommunikation bestehen.

15 Stollberg-Rilinger, *Von der Schwierigkeit des Entscheidens* (wie Anm. 6), S. 148.

»Hält sich also Radioaktivität trotz des Vertrocknens [einer mit einer radioaktiven Substanz versetzten Flüssigkeit (S.S.)]? [...] Welche Gefahr sieht man in der bloßen Einlagerung von [Atom-] Waffen? [...] Aber die nicht gezündete Waffe dürfte doch wenig strahlungsfähig sein! [...] Würde man das [Abtrennen des innenliegenden Materials der Atomwaffe (S.S.)] nicht merken, rein optisch?«¹⁶

Auch die Kenntnisse der militärischen Berater Adenauers über Einsatz, Wirkung und Entwicklung nuklearer Waffen gingen im Kern nicht über die in den Medien veröffentlichten Informationen hinaus. Sie unterlagen der strengen Geheimhaltungspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika, die ihre Allianzpartner lediglich auf einer ›*need-to-know*‹-Ebene informierten, um das atomare Monopol besonders in militärischer Hinsicht zu halten. Aufgrund der Sonderrolle der Bundesrepublik als lediglich teilsouveräner Staat war sie aus den ersten Schritten des internationalen Entscheidungsprozesses zur Nuklearisierung der gemeinsamen Bündnisstrategie ausgeschlossen. Einblicke in die Strategiepapiere der NATO erhielt sie trotz ihres hegemonialen Abhängigkeitsverhältnisses von dem »nuklearen Schirm der amerikanischen strategischen Atomwaffen«¹⁷ nicht. Selbst expliziten Bemühungen der Bundesregierung über informelle Kontakte von Generalleutnant a.D. Speidel zum *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) an genauere Informationen über die Bündnisstrategie der NATO zu gelangen, wurde mit vagen Formulierungen oder ausweichenden Antworten begegnet. So äußerte sich General Gruenther im November 1954, wohlbemerkt nachdem bereits amerikanische Atomwaffen auf bundesrepublikanischem Gebiet stationiert worden waren, folgendermaßen: »Auf dem Atomgebiet sei alles im Fluß. [...] Ich glaube also nicht, zur Frage neuer Waffen irgend etwas sagen zu können, was für Sie jetzt schon eine praktische Bedeutung haben könnte.«¹⁸

Das erste *Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area* (DC 6/1) trat im Januar 1950 in Kraft und regelte Art und Höhe des Verteidigungsbeitrags jedes Mitgliedsstaats, gemessen an Größe, Ressourcen und geographischen Gegebenheiten. Der Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 machte schlagartig deutlich, dass auch nach dem Zweiten Weltkrieg und im Atomzeitalter wieder Kriege mögliche Realität werden konnten – in Form eines Weltkrieges, eines begrenzten Krieges innerhalb Europas oder eines Stellvertreter-Krieges der bipolaren Großmächte auf einem bestimmten Staatsterritorium. Dies führte den USA die nach wie vor aktuelle Bedeutung konventionell ausgerüsteter Streit-

16 Ausschuss für Atomfragen, Kurzprotokoll der 12. Sitzung (23.2.1957), Bundesarchiv (künftig BArch) BW1/129518, S. 40 u. 52.

17 Christian Greiner, Zur Rolle Kontinentaleuropas in den militärstrategischen und operativen Planungen der NATO von 1949 bis 1958, in: Klaus A. Maier/Norbert Wiggershaus (Hg.), *Das Nordatlantische Bündnis 1949–1956*, München 1993, S. 147–175, S. 149.

18 Hans Speidel, Aufzeichnung über ein Gespräch mit dem Oberbefehlshaber von SHAPE, General Gruenther (9.11.1954), Nachlass Hans Speidel, Nr. 56, zit. n.: Fischer, *Atomenergie und staatliches Interesse* (wie Anm. 4.), S. 156.

kräfte vor Augen. Noch im gleichen Jahr billigte der NATO-Rat unter dem Stichwort der ›*forward strategy*‹ die Militärstrategie der starken Verteidigung ›so weit wie möglich im Osten‹. Die Vorwärtsverteidigung beinhaltete auch strategische Nukleareinheiten, um mit sofortiger Wirkung sowohl die Kapazitäten als auch den Kampfwillen der Sowjetunion zerschlagen zu können. In der strategischen Richtlinie MC 14/1 übernahm die NATO im Dezember 1952 die amerikanische Theorie der massiven Vergeltung und integrierte die Idee der Nuklearisierung der Verteidigung. Im Sinne einer doppelten Schild-Schwert-Strategie sollten konventionelle Truppen (Schild) den Vormarsch der UdSSR östlich des Rheins stoppen, woraufhin strategische Nuklearkräfte (Schwert) zum Gegenschlag auszuholen hatten, um den Aggressor zurückzudrängen. Als Grund für die Fokussierung auf die nukleare Aufrüstung ist unter anderem das finanzielle Unvermögen anzuführen, die konventionelle Rüstung angemessen zu steigern, um den quantitativ weit überlegenen Sowjet-Truppen etwas entgegen zu können. Man setzte zudem auf den Abschreckungseffekt der Zerstörungskraft atomarer Waffen und die Unabsehbarkeit ihrer Folgen, um einen heißen Kriegsausbruch nach Möglichkeit zu vermeiden.¹⁹

Die Sicherheitspolitik des ›*New Look*‹ unter Präsident Eisenhower nahm ab 1953 Abschied von einer umfassenden Rüstungsvorbereitung in allen Bereichen. Die USA gingen nicht mehr von einem bestimmten, in naher Zukunft liegenden Krisenjahr aus, sondern stellten sich auf fortdauernde politische Spannungen mit der Sowjetunion ein, für die ein bestimmtes Streitkräfteniveau langfristig aufrechtzuerhalten war. Die NATO-Richtlinie MC 48 sah einen sofortigen Einsatz nuklearer Waffen vor – auch gegen einen rein konventionellen Angriff.²⁰ Die Waffenentwicklung deutlich kleinerer und leichterere Sprengköpfe ließ einen begrenzten Atomwaffeneinsatz denkbar werden. Jedoch erwies sich die Hoffnung

19 Vgl. Greiner, Zur Rolle Kontinentaleuropas (wie Anm. 17), S. 147–151; Johannes Steinhoff/Reiner Pommerin, Strategiewechsel: Bundesrepublik und Nuklearstrategie in der Ära Adenauer-Kennedy. Nuclear History Program, Baden-Baden 1992, S. 11, 13 u. 21; Tilmann Hanel, Die Bombe als Option. Motive für den Aufbau einer atomtechnischen Infrastruktur in der Bundesrepublik bis 1963, Essen 2015, S. 110; Michael Knoll, Atomare Optionen. Westdeutsche Kernwaffenpolitik in der Ära Adenauer, Frankfurt a. M. 2013, S. 87–89; Peter Fischer, Die Reaktion der Bundesregierung auf die Nuklearisierung der westlichen Verteidigung, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen 52 (1993), S. 105–132, S. 108.

20 Die MC 48 ließ die unmittelbaren Konsequenzen der Nuklearisierungsentscheidung für die Aufstellung bzw. Neugliederung der Verteidigungsbeiträge der einzelnen Mitgliedsstaaten vollkommen im Unklaren. Komplizierte Fragen der nuklearen Kontrolle wurden ausgeklammert und auf zukünftige NATO-Ministerratssitzungen vertagt. Die MC 48 kann somit als Richtungsentscheidung mit platonischem Charakter gewertet werden, deren konkrete Umsetzungsentscheidungen erst in den Folgedokumenten MC 14/2 und MC 70 zu finden sind. Die Bundesrepublik Deutschland hatte somit zusätzlich zur eingeschränkten Informationslage mit der nebulösen Situation internationaler Nicht-Entscheidungen zu kämpfen. Vgl. Fischer, Atomenergie und staatliches Interesse (wie Anm. 4), S. 152–159.

auf eine Verringerung der wirtschaftlichen Belastung durch die Integration taktischer Atomwaffen in die Bodentruppen als Trugschluss. Außenminister Dulles strebte eine Verteidigung Europas durch Europa selbst mit amerikanischer Unterstützung vorwiegend im nuklearen Bereich an. Für Truppenplanungen und praktische Umsetzungen dieses Ziels mussten die europäischen Verbündeten in militärstrategische Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden. Als ein Auftakt der schrittweisen Informationsöffnung seitens der USA gegenüber der Bundesrepublik kann die erste Amerika-Reise des Bundeskanzlers Adenauer im April 1953 angesehen werden. Mit der Strategie des ›New Look‹ erhöhte sich vor allem das Gewicht der Bundesrepublik innerhalb des westlichen Verteidigungsbündnisses mit seiner geographisch exponierten Lage an der direkten Grenze des ›Eisernen Vorhangs‹. Bereits im Juli 1953 verabschiedete das Pentagon unter Berufung auf das Besatzungsrecht die Stationierung von fünf mit nuklearen Gefechtsfeldwaffen ausgerüsteten Bataillonen und gab damit den Startschuss für die Nuklearisierung auf deutschem Boden.²¹

Bis zum Zeitpunkt des Umschwenkens der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik hatte sich für die Bundesrepublik im Hinblick auf Atomwaffen keine diskursive Entscheidungsfrage gestellt – ein expliziter Entscheidungsbedarf wurde nicht ausgeflaggt. Im Oktober 1950 trafen sich ausgewählte ›unbelastete‹ Militärexperten im Kloster Himmerod, um die Organisation und Ausrüstung der deutschen Wiederbewaffnung zu planen. General Kielmansegg kam als militärischer Berater Adenauers zu dem Schluss, dass Atomwaffen als rein strategische Angelegenheit der USA und in naher Zukunft der UdSSR für einen deutschen Verteidigungsbeitrag zu vernachlässigen seien. Zum gleichen Ergebnis kam auch Theodor Blank ein Jahr später und plädierte für eine konventionelle Ausrichtung der Bundeswehr. Die in der Planung befindliche Bundeswehr setzte somit mehrheitlich auf eine konventionelle Kriegsführung und klammerte atomare Kriegsszenarien aus, was sich in den fehlenden deutschen Studien zum Einfluss der Atomwaffen auf eine bundesdeutsche Verteidigung widerspiegelte. Die Folge waren fehlerhafte Einschätzungen der militärischen Lage des Kalten Krieges, die zu Planungsunsicherheiten und Organisationsschwierigkeiten der

21 Seit Dezember 1953 wurden erstmals von amerikanischer Seite nähere Angaben zu den vorhandenen Waffensystemen und ihren Wirkungsweisen getätigt. Vgl. Fischer, Atomenergie und staatliches Interesse (wie Anm. 4), S. 109 f. u. 120–125; Greiner, Zur Rolle Kontinentaleuropas (wie Anm. 17), S. 154–156; Norbert Wiggershaus, Nordatlantische Bedrohungsperzeptionen im ›Kalten Krieg‹ 1948–1956, in: Maier/Wiggershaus, Das Nordatlantische Bündnis (wie Anm. 17), S. 17–54, S. 44; Robert A. Wampler, Die USA, Adenauer und die atomare Strategie der NATO, in: Rolf Steininger u. a. (Hg.), Die doppelte Eindämmung. Europäische Sicherheit und Deutsche Frage in den Fünfzigern, München 1993, S. 261–282, S. 261; Christian Tuschhoff, Die MC 70 und die Einführung Nuklearer Trägersysteme in die Bundeswehr 1956–1959, Berlin 1990, S. 16; Bruno Thoß, Der Regierungsbunker in der Strategie der atomaren Abschreckung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Stiftung Haus der Geschichte (Hg.), Der Regierungsbunker, Tübingen 2006, S. 32–41, S. 33.

Folgejahre führen sollten. Beispielhaft ist die Fehleinschätzung Theodor Blanks bezüglich des deutschen Entscheidungseinflusses eineinhalb Jahre nach der ersten Einführung amerikanischer Atomwaffen, »daß nach Inkrafttreten der Verträge taktische Atomwaffen oder andere Atomwaffen ohne Einverständnis der Bundesrepublik auf ihrem Gebiet nicht stationiert werden dürfen.«²²

In die Phase des nuklearen Wissensdefizits fiel der erste atompolitische Akt der Bundesrepublik: Während sich der NATO-Rat bereits 1950 für ein Produktionsverbot atomarer Waffen für eine wiederbewaffnete Bundesrepublik aussprach, konnte Adenauer ein oktroyiertes Verbot verhindern und in eine ›freiwillige‹ Verzichtserklärung auf die Herstellung der ABC-Waffen auf bundesrepublikanischem Territorium als Ausdruck eines souveränen Staatsaktes umwandeln, die im Rahmen der Neun-Mächte-Konferenz 1954 erfolgte. Die Ergänzung der Klausel um die Formulierung ›*rebus sic stantibus*‹ – für die zwar kein schriftlicher Beleg vorliegt, die aber juristisch als für internationale Verträge grundsätzlich geltend angesehen werden kann – wurde gerne betont, um die Revisionsmöglichkeit des Verzichts bei sich ändernden Umständen stark zu machen. Sicherlich ist der Atomwaffenverzicht nicht als freiwilliger Akt zu werten, der als Folge der Genese eines nationalen Entscheidungsbedarfs getätigt wurde, sondern als Bedingung für die Aufnahme Westdeutschlands in die NATO anzusehen. Es wurde aus freien Stücken auf etwas verzichtet, das der Bundesrepublik ohnehin nicht zugestanden worden wäre.²³

2.2 Phase 2: Sensibilisierung für den Entscheidungsbedarf

Nach dem Scheitern des EVG-Vertrages an der Französischen Nationalversammlung im August 1954 erlangte die Bundesrepublik Deutschland mit den Pariser Verträgen vom 5. Mai 1955 einen Großteil ihrer Staatssouveränität, mit Ausnahme der alliierten Vorbehaltsrechte in Bezug auf Gesamtdeutschland, wieder und erfuhr die direkte Einbindung in das NATO-Verteidigungsbünd-

22 Theodor Blank, Stenographisches Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und des Ausschusses für Fragen der europäischen Sicherheit (26.1.1955), Archiv der Sozialen Demokratie (künftig ASD), Nachlass Fritz Erler, S. 11 f., zit. n.: Fischer, Atomenergie und staatliches Interesse (wie Anm. 4), S. 162.

23 Das Recht zum Erwerb und Besitz sowie die Möglichkeit einer deutschen Beteiligung an der Produktion im Rahmen nuklearer Gemeinschaftsprojekte fielen explizit nicht unter die Verzichtserklärung. Dies sollte sowohl für die Teilhabe an der zivilen Forschung und Nutzung der Atomenergie als auch für das Offenhalten der Bombe als Option von großer Bedeutung sein. Vgl. Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 19), S. 35 u. 127–132; Hanel, Die Bombe als Option (wie Anm. 19), S. 73; Mark Cioc, Abschreckung und Verteidigung. Die Kontroverse über die Atombewaffnung in der Ära Adenauer 1949–1963, in: Ludolf Herbst u. a. (Hg.), Vom Marschallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik in die westliche Welt, München 1990, S. 501–514, S. 503 f.; Fischer, Die Reaktion der Bundesregierung (wie Anm. 19), S. 111.

nis.²⁴ Die erstmaligen Einblicke in die offiziellen NATO-Strategiepapiere und die Konfrontation mit den international bereits getroffenen Richtungsentscheidungen führten den politischen und militärischen Vertretern der Bundesrepublik ihre Rückständigkeit vor Augen. Es galt sich schnellstmöglich auf dem turbulenten internationalen Parkett zurechtzufinden, um eine möglichst machtvolle Verhandlungsposition zur Durchsetzung bundesrepublikanischer (Sicherheits-) Interessen einzunehmen. Zeitgleich musste auf staatlicher Ebene ein rascher Aufbau einer atompolitischen Infrastruktur erfolgen: Im Oktober 1955 wurde das Bundesministerium für Atomfragen mit Franz Josef Strauß als Minister gegründet und die Deutsche Atomkommission 1956 ins Leben gerufen. Das bundesdeutsche »Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren« konnte erst 1960 in Kraft treten. Da diese Gremien und Programme sich allerdings dezidiert nur mit Fragen zur friedlichen Nutzung der Atomenergie auseinandersetzten, war das militärstrategische Problem der Ausrüstung der Bundeswehr mit atomwaffenfähigen Trägersystemen vor allem im Bundesverteidigungsministerium, das im Juni 1955 aus dem ›Amt Blank‹ hervorgegangen war, zu verorten.²⁵

Infolge des NATO-Beitritts fand eine Sensibilisierung für den Entscheidungsbedarf atomarer (Ausrüstungs-)Fragen statt, der einen vagen Konfliktstatus in den einer handfesten Krise überführte. Im Juni 1955 verdichtete sich der Entscheidungsbedarf durch das NATO-Planungs-Manöver ›*Carte Blanche*‹ zu einer Entscheidungsnotwendigkeit. Die unter breiter Presseberichterstattung durchgeführte Militärübung demonstrierte die vernichtenden Auswirkungen der Strategie der massiven Vergeltung, basierend auf dem Einsatz taktischer Atomwaffen, für das Territorium der Bundesrepublik Deutschland. Mit Schrecken und Entsetzen wurde die deutsche Öffentlichkeit vollkommen unvorbereitet mit dem Dilemma konfrontiert, dass die Kernwaffen bei Erfüllung ihrer Aufgabe der Sicherung der Bundesrepublik im Kriegsfall zu einer dauerhaften Zerstörung eben dieses zu schützenden Gebietes führen würden. Mit einem großen Paukenschlag stand plötzlich die Frage im Raum, ob die stationierten Atomwaffen Sicherheit durch Abschreckung böten oder ob sich die Bundesrepublik

24 Mit der wiedererlangten Souveränität besonders im außenpolitischen Bereich ist ab 1955 ein sprunghafter Anstieg von Adenauers Auslandsreisen zu verzeichnen, mit dem Ziel den persönlichen Kontakt zu den westlichen Regierungschefs zu intensivieren und eine gleichberechtigte, machtvolle Position innerhalb des Bündnisses einzunehmen. Vgl. Hanel, Die Bombe als Option (wie Anm. 19), S. 46f. u. 108; Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 19), S. 121–123; Michael Eckert, Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1 (1989), S. 115–143, S. 121.

25 Bundestagspräsident Gerstenmaier schlug 1957 in einer Bundestagssitzung zudem die Gründung eines zwölfköpfigen Beirats für Fragen der Atomwaffen bestehend aus Wissenschaftlern, Politikern, Militärs und Männern des öffentlichen Lebens vor, der nicht nur hinter verschlossenen Türen tagen sollte, sondern seine Erkenntnisse und Informationen der Öffentlichkeit regelmäßig bekanntzugeben hatte. Vgl. Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.5.1957), S. 12095.

dadurch nicht im Kriegsfall vielmehr zum primären Angriffsziel der Sowjetunion mache und sich der Bedrohung durch die eigenen Verbündeten aussetze. Heftige Angriffe auf die Bundesregierung in der deutschen Presse zwangen diese erstmals zu einer öffentlichen Stellungnahme zur Strategie der nuklearen Abschreckung.²⁶ Adenauers bisherige Versuche die Entscheidungsnotwendigkeit aus dem öffentlichen und parlamentarischen Raum heraus zu halten oder strikt zu negieren, stießen an ihre Grenzen. Publizisten hatten das Ausflaggen einer Entscheidungsnotwendigkeit übernommen, was als konstitutiv für einen kommunikativen Aushandlungsprozess anzusehen ist. Der FDP-Abgeordnete Erich Mende bemerkte hierzu in der Bundestagssitzung am 28. Juni 1955:

»Es geht nicht an, daß Fragen der Sicherheit der deutschen Bevölkerung, Fragen der katastrophalen strategischen Situation Deutschlands, wie sie auch jetzt wieder bei den Manövern der ›Carte blanche‹ sichtbar werden, nur durch Publizisten in Deutschland behandelt werden. Nein, wir haben die Pflicht, sie vor den Publizisten zu behandeln.«²⁷

Im Juli 1955 schloss sich im Rahmen des Tagungsordnungspunktes ›Freiwilligengesetz‹ die erste Debatte über die militärische Atomfrage im Deutschen Bundestag an, die auch den Vorwurf seitens der SPD zum Ausdruck brachte, die Bundesregierung verschleierte das tatsächliche Sicherheitsrisiko der Nuklearstrategie.

»[Es] beunruhigt uns, daß Sie während der Debatten über einen deutschen Wehrbeitrag, über die Pariser Verträge und in den letzten Wochen über die ersten Wehrgesetze, die dieses Haus beschäftigt haben, von Ihrer Seite zur *Frage des Atomkriegs* in all seiner heute vorhandenen umfassenden Veränderung der militärischen und allgemeinen Verhältnisse bisher nicht Stellung genommen haben. [...] Ich glaube, wir können dem Teil der deutschen Presse, der nach einem langen Schweigen endlich begonnen hat, sich mit diesen für unser Volk und für alle Völker so entscheidenden Fragen zu beschäftigen, nur dankbar sein, [...] um so dankbarer, [weil] die deutschen Fachleute bisher überhaupt nichts zu diesen Dingen gesagt haben. [...] Sie können doch nicht sagen: das ist eine Ressortfrage, die geht nur den Innenminister etwas an.«²⁸

Zutage trat neben fundamentalen sicherheitspolitischen Differenzen auch das Ausmaß der Unkenntnis der oppositionellen Parlamentarier bezüglich der Nuklearproblematik. Nachfolgende Ereignisse auf der internationalen Bühne wie die Genfer Atomkonferenz im August 1955 im Zusammenhang mit Eisenhower's ›*Atoms for Peace*‹-Rede, das Bekanntwerden des Radford-Plans 1956 zur drastischen Reduzierung der konventionellen Streitkräfte der USA innerhalb

26 Vgl. Lübke, Zur Theorie der Entscheidung (wie Anm. 5), S. 123; Stollberg-Rilinger, Einleitung (wie Anm. 11), S. 20; Rüb, Politisches Entscheiden (wie Anm. 6), S. 26; Fischer, Atomenergie und staatliches Interesse (wie Anm. 4), S. 194–200; Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 100. Sitzung (16.07.1955), S. 5588–5610.

27 Erich Mende (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 93. Sitzung (16.07.1955), S. 5278.

28 Peter Blachstein (SPD), ebd., S. 5597 f.

Europas zugunsten einer nuklearen Aufrüstung oder das Ausbleiben amerikanischer Einmischung in den blutig niedergeschlagenen Volksaufstand in Ungarn Ende 1956 riefen Verunsicherungen hervor und ließen atompolitische Themen präsenter werden. Die Anstöße für die erste interne Bundestagsdebatte hinsichtlich der Problematik des Atomschutzes mussten somit von außen generiert werden.

In dieser Phase fand zudem eine Sensibilisierung der politischen Akteure für den Umgang mit der Konfrontation ihres nuklearen Nichtwissens statt. Zum Aufholen des Wissensdefizits waren sie auf Ausführungen von Experten aus Wissenschaft, Militär und Jurisprudenz angewiesen.²⁹ Expertenwissen ist zu verstehen als sozial relevantes Wissen aus dem wissenschaftlichen Bereich, das eine gewisse Urteilskraft und Erfahrung aufweist und praktische Relevanz im politischen Anwendungskontext hat. Anstatt neutral und objektiv zu wirken, äußert es sich subjektiv und ergreift Partei. Durch seine Pluralität bleibt es umstritten, unsicher und unaufhörlich kontrovers. In der Moderne wird das Wissen zur wichtigsten Ressource der Dienstleistungsgesellschaft. Mit dem Wissen wächst allerdings auch das Nichtwissen und somit der Bedarf an Expertise. Eine wichtige Funktion des Experten liegt somit in der Komplexitätsreduktion des Entscheidungsprozesses – gerade bei hochriskanten, technisierten Fragen der Atompolitik. Durch das Einbringen neuer Aspekte und Argumente können Experten Entscheidungssituationen generalisieren und neu strukturieren. Sie erweitern die Handlungsoptionen von Entscheidungsträgern, sodass paradoxerweise eine Komplexitätszunahme bei gleichzeitiger Komplexitätsreduktion stattfindet.³⁰ Dieses Potential der Experten im eigenen Land erkannten Bundestags-

29 Die wissenschaftliche Politikberatung bot eine Möglichkeit zur eigenen Interessenvertretung im politischen und öffentlichen Raum. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik wurden zunehmend Ideenagenturen wie Think Tanks und Stiftungen gegründet: Zu nennen sind hier die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, am 26. Februar 1948 mit Otto Hahn als Vorsitzendem gegründet, die 1949 von Vertretern aus Industrie und Wissenschaft ins Leben gerufene Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung, das 1956 angeschlossene Institut der Fraunhofer-Gesellschaft im Bereich der Verteidigungspolitik, die im November 1954 gegründete Physikalische Studiengesellschaft (PSG) mit der Rolle als Koordinatorin der Maßnahmen zum Einstieg der Bundesrepublik in die Atomwirtschaft, die 1955 auf private Initiative initiierte Denkfabrik Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik mit einer transatlantischen Orientierungsrichtung und die 1962 gegründete Stiftung Wissenschaft und Politik zur Beratung des Bundestages und der Bundesregierung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen. Es entwickelte sich ein Wettbewerbscharakter des öffentlichen Diskurses als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik.

30 Vgl. Leendertz, Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik (wie Anm. 3), S. 354–346; Wolfgang van den Daele, Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs, in: Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt (Hg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktion öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin 1996, S. 297–326, S. 299; Nico Stehr/Reiner Grundmann, Expertenwissen. Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern, Weilerswist 2010, S. 45, 49 u. 109; Huber, Öffentliche Experten (wie Anm. 3),

abgeordnete wie Hellmuth Heye von der CDU, der anmerkte auch »in Deutschland [...] doch sehr hochwertige Atomwissenschaftler [zu haben]. Wir werden [durch ihre Gutachten über Wirkungen einer taktischen Atomartillerie (S. S.)] wahrscheinlich zuverlässigere Aufschlüsse bekommen als bei Versuchen, von den Amerikanern etwas zu hören.«³¹

In Bezug auf zu treffende Entscheidungen im Atomzeitalter setzte man sich auch mit der Frage des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik auseinander: Bedient sich die politische Praxis des wertfreien wissenschaftlich-technischen Sachverständs, behält am Ende aber die demokratisch legitimierte Entscheidungsprärogative wie im ›dezisionistischen‹ Interaktionsmodell von Jürgen Habermas vorgesehen? Oder degradiert die Souveränität des Sachzwangs die Politik im Sinne des ›technokratischen‹ Modells zum reinen Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz? Bei dieser reinen Exekution der wissenschaftlich abgeleiteten, rationalen Lösung läge im hier verwendeten Begriffsverständnis allerdings kein Entscheidungshandeln mehr vor. Habermas fügt diesen beiden Typen die ›pragmatische‹ Interaktionsform hinzu. Hier wird die strikte Trennung zwischen den Funktionen des Sachverständigen und denen des Politikers aufgelöst. Wissenschaftliche Politikberatung ist nicht als linearer einseitig ausgerichteter Prozess zu verstehen, sondern als permanente wechselseitige Kommunikation. Wissenschaftler beraten Politiker, während die Beratungsaufträge an Bedürfnissen der Praxis orientiert sind. Auch die Rolle der kritischen Öffentlichkeit wird in den dialogisch-interaktiven Kommunikationsprozess miteinbezogen. Politik wird in diesem Verständnis erst durch die Teilhabe der Öffentlichkeit legitimiert und entspricht somit am ehesten den Anforderungen einer demokratischen Meinungsbildung.³²

S. 30; Alexander Bogner/Wolfgang Menz, Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens des Experten und die Autorität der Politik, in: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 30 (2002), S. 384–399, S. 391; Bogner, Grenzpolitik der Experten (wie Anm. 3), S. 68.

31 Hellmuth Heye (CDU), Protokoll der 2. Sitzung des 6. Ausschusses für Fragen der europäischen Sicherheit (19.11.1953), BArch BW1/54918, S. 17 f.

32 Vgl. Jürgen Habermas, Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, in: Helmut Krauch u. a. (Hg.), Forschungsplanung: Eine Studie über Ziele und Strukturen amerikanischer Forschungsinstitute, München 1966, S. 130–144; ders., Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: Ders. (Hg.), Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt a. M. 1968, S. 120–145; Wilfried Rudloff, Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 13–57, S. 19; Manuela Glaab/Almut Metz, Politikberatung und Öffentlichkeit, in: Svenja Falk (Hg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 161–170, S. 163; Klaus Lompe, Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: Falk, Handbuch Politikberatung, S. 25–34, S. 26–28 u. 30; Peter Krevert, Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster 1993, S. 15–17.

Eine dritte Sensibilisierung bezieht sich auf die Zumutung des Entscheidens als unsicheres, risikoreiches, mitunter gefährliches Handeln. Entscheiden ist geprägt von einer Kombination aus Informationsdefizit und Zeitmangel. Trotz dieser Kontingenz unterliegt es einem Entscheidungszwang – die Entscheidung kann nicht aufgeschoben werden bis ausreichende Informationen zur zweifelsfreien Beurteilung der Lage vorliegen.³³ Die Frage ist, wie mit dieser Kontingenz des Entscheidens umgegangen wird. Ein Blick in die atompolitische Ausschussarbeit der 1950er Jahre zeigt, dass besonders bei Definitionsfragen und beim Festlegen von Grenzwerten im Strahlenschutzbereich versucht wurde, den dezisionistischen Akt an die technischen Experten abzutreten. Die Politiker schienen die Kontingenz der politischen Entscheidungsnotwendigkeit nicht aushalten zu wollen und drängten die eingeladenen Sachverständigen zur Angabe von exakten Toleranzgrenzen und eindeutigen Halbwertszeiten. Abgesehen davon, dass Grenzwerte immer einem Ermessensspielraum unterliegen, wollten sich die Wissenschaftler nicht die Verantwortung zuschreiben lassen und reagierten mit knappen Antworten und vagen Formulierungen wie die von Prof. Haxel: »Ich weiß nur, daß Strontium 89 in dem Gesamtkomplex der radioaktiven Substanzen etwa nach 100 Tagen seinen maximalen Beitrag liefert.«³⁴ Die Paradoxie einer politisch angestrebten Verbindlichkeit von wissenschaftlichen Vorschlägen tritt zu Tage: Verbindliche Empfehlungen von Sachverständigen sind doch im Kern die Entscheidung selbst. Die Feststellung, dass Expertise kein Lieferant zuverlässiger Erkenntnis, sondern vielmehr eine Quelle der Unsicherheit ist, lässt Experten als »Hofastrologen früherer Tage«³⁵ erscheinen. Gerade dort, wo sie am meisten gefragt sind, wird offensichtlich, dass sie keine Lösungen, sondern allenfalls Vorschläge anbieten können.³⁶

33 Vgl. Stollberg-Rilinger, Von der Schwierigkeit des Entscheidens (wie Anm. 6), S. 145 f.; Niehaus, Die Entscheidung vorbereiten (wie Anm. 6), S. 27; Rüb, Politisches Entscheiden (wie Anm. 6), S. 27; Krischer, Das Problem des Entscheidens (wie Anm. 6), S. 36; Lübbe, Zur Theorie der Entscheidung (wie Anm. 5), S. 124 u. 127; Luhmann, Die Politik der Gesellschaft (wie Anm. 6), S. 175.

34 Ausschuss für Atomfragen, Protokoll der 12. Sitzung (23.2.1957), BArch BW1/129518, S. 42.

35 Uwe Volkmann, Reine Vernunft. Zehn Skizzen über den Aufstieg des Experten und den Abschied vom Politischen, in: Christian Demand (Hg.), Macht und Ohnmacht der Experten, Stuttgart 2012, S. 765–775, S. 774.

36 Vgl. Stehr/Grundmann, Expertenwissen (wie Anm. 30), S. 47, 98 u. 110; Volkmann, Reine Vernunft (wie Anm. 35), S. 774; Thomas Saretzki, Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn 1997, S. 277–313, S. 279.

2.3 Phase 3: Adenauers Richtungsentscheidung

Die außenpolitische Handlungsstrategie von Bundeskanzler Adenauer wandelte sich in den Jahren 1955 und 1956, die gerne als dessen Lehrjahre auf internationalem Terrain bezeichnet werden, von der Protest-Artikulation gegen eine nukleare Diskriminierung der Bundesrepublik innerhalb des transnationalen Bündnisses hin zur Unterstützung des Nuklearkurses der NATO. Nach den Verunsicherungen infolge des bekanntgewordenen Radford-Plans beauftragte Adenauer die Botschafter der Bundesrepublik bei den westlichen Bündnispartnern Bedenken gegen eine grundsätzliche Umstellung der Militärstrategie auf nukleare Waffen vorzutragen. Neben der Offenlegung der Grenzen der sich im Aufbau befindlichen deutschen Streitkräfte sollte die Zustimmung der Bundesrepublik zu einer ausgewogenen Schwert-Schild-Strategie an die Bedingung einer glaubwürdigen Vorverteidigung mit ausreichend konventionellen Kräften gekoppelt werden. US-Präsident Eisenhower und Außenminister Dulles reagierten mit persönlichen Versicherungen des Verbleibs amerikanischer Truppen in Europa und der Bundesrepublik. Auch eine detailliertere Informationslage zu taktischen Nuklearwaffen sollte Zweifeln entgegenwirken.³⁷ Die Anfang Oktober 1957 vorgelegte Norstad-Studie³⁸ bezog erstmals offiziell die Möglichkeit begrenzter *local wars* neben dem großen *general war* mit ein und forderte eine Differenzierung der totalen nuklearen Abschreckungsstrategie zugunsten eines höheren Flexibilitätsgrades. Schildstreitkräfte müssten im Sinne einer *dual capability* sowohl nuklear als auch konventionell handlungsfähig sein. Adenauers Bedenken richteten sich nun auf die Frage, ob die USA bei einem zu starken konventionellen Schild ihre nuklearen Mittel bei größeren lokalen Konflikten innerhalb Europas überhaupt noch einsetzen würden. Der erfolgreiche Start des ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik durch die Sowjetunion im Oktober 1957 demonstrierte die potentielle Erreichbarkeit des US-amerikanischen Territoriums mit nuklear ausgerüsteten Interkontinentalraketen und befeuerte die Befürchtungen, die USA könnten in Zukunft aufgrund ihrer eigenen existenziellen Bedrohung nicht mehr zu ihren Bündnisverpflichtungen stehen und zudem ihre Politik statt auf nukleare Partnerschaft eher auf *non-proliferation* ausrichten.³⁹

Diese internationalen Entwicklungen spielten eine wichtige Rolle für das Umschwenken des Bundeskanzlers auf den nuklearen Strategiekurs der NATO.

37 Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955–1959*, Stuttgart 1967, S. 206; Steinhoff/Pommerin, *Strategiewechsel* (wie Anm. 19), S. 28.

38 Allied Command Europe Minimum Force Requirements Study 1958–1963.

39 Vgl. Steinhoff/Pommerin, *Strategiewechsel* (wie Anm. 19), S. 25 u. 28–31; Peter Fischer, *Zwischen Abschreckung und Verteidigung. Die Anfänge bundesdeutscher Nuklearpolitik (1952–1957)*, in: Maier/Wiggershaus, *Das Nordatlantische Bündnis* (wie Anm. 17), S. 287 f.; Elke Balzhäuser, *Die Debatte über eine atomare Bewaffnung der Bundeswehr im Spannungsfeld internationaler und regionaler Politik 1955–1958*, Mainz 2000, S. 9 u. 44f.

Es ging nicht um eine Marginalisierung des Gefahrenpotentials von Atomwaffen, sondern vielmehr um eine Priorisierung einer schrittweisen Befreiung aus der Abhängigkeit der kontinentaleuropäischen Staaten vom nuklearen Schirm der USA.⁴⁰ Auf der NATO-Ratssitzung im Dezember 1956 forderte Bundesverteidigungsminister Strauß die Integration taktischer Nuklearwaffen in die europäischen Schildstreitkräfte, der die USA nach dem Zwei-Schlüssel-System zustimmten. Die nuklearen Gefechtsköpfe sollten in der Befehlsgewalt der Amerikaner verbleiben, während die Trägersysteme von den Streitkräften der europäischen Bündnisstaaten gestellt würden. Im Dilemma der Bundesrepublik im Hinblick auf ihre Sicherheitsoptionen hatte die Bundesregierung nun ihre faktische Richtungsentscheidung zugunsten der Ausrüstung der europäischen Schildstreitkräfte einschließlich der Bundeswehr mit taktischen Atomwaffen gefällt. Es schloss sich die Frage der Vermittlung und Durchsetzung dieser Entscheidung an. Auch wenn Adenauer in seinem Gespräch mit US-Außenminister Dulles am 16. Dezember 1957 bereits von einer Genehmigung für die Lagerung atomarer Waffen und die Einrichtung von Raketenstellungen auf bundesrepublikanischem Boden durch den Deutschen Bundestag ausging, sollte der formalen parlamentarischen Entscheidung noch ein vielstimmiger Schlagabtausch vorangehen. Adenauers kanzlerdemokratischer *stop-down*-Regierungsstil wurde mit Gegenstimmen und gesellschaftlichen Partizipationsbestrebungen am Entscheidungsprozess konfrontiert, wie im Folgenden ausführlich zu zeigen sein wird.⁴¹

2.4 Phase 4: Inszenierungstechniken des (Nicht-)Entscheidens

Rahmung, Inszenierung und Legitimation von Entscheidungen sind integraler Bestandteil des Entscheidungsprozesses. Aufgrund ihres Kontingenzcharakters unterliegen Entscheidungen einem hohen Rechtfertigungsdruck. Sollten der Aushandlung einer Konsensentscheidung konflikthafte Kontroversen vorausgegangen sein, sind diese im Anschluss möglichst unsichtbar zu machen, um die Akzeptanz des Ergebnisses nicht zu gefährden. In Bezug auf die Untersuchung des Entscheidungsprozesses in der Frage nach der Eingliederung nuklearer Waffenträgersysteme in die Bundeswehr galt es nach Adenauers Richtungsentscheidung die formalen Entscheidungsprozesse auf der Vorderbühne in diesem Sinne zu lenken. Dabei sind unterschiedliche Vorgehensweisen und Implementations-techniken auszumachen:

In großen Einzelgesprächen wusste Adenauer seine Machtpolitik vor allem hinter den Kulissen zu führen. Auf internationaler Ebene vereinbarte er im informellen Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister Dulles Anfang

40 Im November 1957 entstanden Vorschläge zu einer trilateralen nuklearen Zusammenarbeit zwischen Frankreich, der Bundesrepublik und Italien.

41 Vgl. Steinhoff/Pommerin, Strategiewechsel (wie Anm. 19), S. 32.

Mai 1957 die Ausklammerung der Frage nach einer atomaren Ausrüstung der Bundeswehr bis zur Bundestagswahl im September 1957.⁴² Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit sollte besonders auf die Londoner Abrüstungskonferenz gelegt werden. Erst nach dem zu erwartenden Scheitern der internationalen, blockübergreifenden Abrüstungsverhandlungen wurde eine Überprüfung der öffentlichen Haltung zur Frage der Nuklearisierung in Erwägung gezogen.

Ein weiteres Kennzeichen des Adenauerschen Regierungsstils ist die strikte Arkanpolitik. Auf der einen Seite hatte er sich noch vor der Gründung des Außenministeriums 1955 alle Prärogativen für europäische Angelegenheiten, Verhandlungen mit den Supermächten und Konferenzfragen im Binnenverhältnis vorbehalten. Auf der anderen Seite gab er Parlament, Opposition und Öffentlichkeit gegenüber nur so wenige Informationen wie möglich heraus. Geheimhaltung diente Adenauer als Mittel der verdeckten, verzögerten und verschleierte Information gegenüber den politisch involvierten Gremien und der Öffentlichkeit. Für ihn stellte der Bundestag keinen Ort für das Ausbreiten detaillierter Fakten als Diskussionsgrundlage dar. In der Zeit zwischen Dezember 1956 und Frühjahr 1958 konnte die Bundesregierung bezüglich der Atombewaffnung eine erfolgreiche Verschleierungstaktik implementieren. Konkrete Informationen der Opposition aus alternativen Quellen wurden negiert oder durch Desinformation entwertet. Der Bundeskanzler vermied es so lange wie möglich, eine konkrete Entscheidungssituation zu benennen – frei nach dem Motto: Wenn es keine Konstituierung des Entscheidens gibt, kann auch kein Akteur des politischen Raumes Partizipationsansprüche anmelden. Selbst als die internationalen Verhandlungsergebnisse eindeutig und offensichtlich einzusehen waren, verschleierte Adenauer noch immer und behauptete am 10. Mai 1957 im Deutschen Bundestag, die Frage nach der atomaren Bewaffnung der Bundeswehr sei noch gar nicht spruchreif. »Was Adenauer als Entwicklung einer fernen Zukunft andeutete, war als Stationierung bereits seit zwei Jahren Realität der Verteidigung.«⁴³ Bundeskanzler, Außen- und Verteidigungsminister vermieden im öffentlichen Raum definitive, eindeutige Antworten und bedienten sich einer bagatellisierenden Rhetorik. Begriffe wie »moderne Waffen« und die Unterscheidung zwischen »kleinen« und »großen« statt taktischen und strategischen Atomwaffen sollten zu einer Gewöhnung und Normalisierung im Sprachgebrauch führen. Nukleare Aufrüstung wurde in den Mantel der

42 Diese Wahlkampfstrategie lässt sich auch innenpolitisch in der Vereinbarung zwischen Adenauer und der deutschen Wirtschaft wiederfinden, vor der Bundestagswahl keine drastischen Preiserhöhungen mehr durchzuführen. In ähnlicher Weise leistete die amerikanische Regierung Adenauer bereits 1953 Wahlkampfhilfe, indem sie seiner Bitte nachkam, die Verlegung von fünf nuklear ausgerüsteten Bataillonen in die Bundesrepublik auf Mitte September zu verschieben, weil dieser die unkalkulierbare Reaktion der Öffentlichkeit fürchtete. Vgl. Fischer, *Atomenergie und staatliches Interesse* (wie Anm. 4), S. 121.

43 Detlef Bald, *Die Atombewaffnung der Bundeswehr. Militär, Öffentlichkeit und Politik in der Ära Adenauer*, Bremen 1994, S. 78.

Modernisierung und Fortschrittlichkeit gehüllt und die Spuren der Entscheidungsfindung verwischt.⁴⁴

»Die Macht der Sprache, politische Realität im Gebrauch der Sprache zu schaffen, begünstigte den Vorgang, die Atombewaffnung hinzunehmen, sich an ihrer Organisation zu beteiligen und mit diesen Waffen umzugehen – für Soldaten und Politiker ganz sicher auch ein Akt der Psychohygiene, der Verdrängung und der Projektionen.«⁴⁵

Was auf der einen Seite als politischer Akt der weichen, indirekten Manipulation der Öffentlichkeit dient, hat in Verbindung mit der belastenden Verantwortung einer folgenschweren Entscheidung eine beruhigende psychologische Wirkung. Mit der Betonung der Modernisierung im waffentechnischen Bereich wird die Zumutung des Entscheidens in eine logische, alternativlose Entwicklungsfolge gestellt, die somit keiner Entscheidung mehr bedarf. Das politische Handeln wird als ›logisch‹, ›klar‹ und ›eindeutig‹ inszeniert. So betrachtet ging es Adenauer um die öffentliche Inszenierung seiner Entscheidung als Nicht-Entscheiden.

Andere Mitglieder der Bundesregierung arrangierten in atompolitischen Ausschusssitzungen ein Theater zur Legitimation ihrer Richtungsentscheidung mittels Sachverständigenaussagen. Ihre Fragen und Ausführungen zielten auf die Verharmlosung nuklearer Gefahren: »Bei der Radioaktivität wird es wie bei der Verwendung von Giften sein: kleine Dosen können fördernd und heilend wirken, während größere Dosen schädigend und vernichtend sind.«⁴⁶ Die Art der Formulierung lässt auf die Strategie der Politiker schließen, den eingeladenen Wissenschaftlern Aussagen mit dem Potential für zukünftige Legitimationen politischer Entscheidungen zu entlocken. »[Es] tritt doch eine gewisse Immunisierung ein. [...] Ist also nichts darüber bekannt, ob ein Mensch, wenn er dauernd kleinere Quanten bekommt, [...] widerstandsfähiger wird [...]?«⁴⁷ Zur Verharmlosung radioaktiver Risiken wurden zudem Vergleiche mit übertriebenen Angstprognosen angestellt: »Ich erinnere daran, vor 20, 25 Jahren hatten wir statt der Furcht vor Strahlen die Furcht vor Krebs durch Tomaten.«⁴⁸

Adenauer wandte eine weitere Inszenierungstechnik an, indem er die waffentechnische Frage nach der Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearen Trägersystemen gezielt mit anderen politischen Themen verband. Die Integration der Bundesrepublik in die westeuropäischen Bündnissysteme machte er ebenso wie die politische und wirtschaftliche Stabilisierung und Zukunftsfähigkeit

44 Vgl. Schwarz, Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik (wie Anm. 10), S. 26 f.; Bald, Die Atombewaffnung der Bundeswehr (wie Anm. 43), S. 25 f., 58 u. 63 f.; ders., Die Atombewaffnung der Bundeswehr in den fünfziger Jahren – Öffentlichkeit und die Kontrolle der Militärpolitik, in: Jost Dülffer (Hg.), Parlamentarische und öffentliche Kontrolle von Rüstung in Deutschland 1700–1970, Düsseldorf 1992, S. 203–217, S. 208.

45 Bald, Die Atombewaffnung der Bundeswehr (wie Anm. 43), S. 26.

46 August-Martin Euler (FDP), Protokoll der 10. Sitzung des Ausschusses für Atomfragen (6.2.1957), BArch BW1/129518, S. 62.

47 Peter Wilhelm Brand (CDU), ebd.

48 Siegfried Balke (CDU), ebd.

Deutschlands von ihrem militärischen Verteidigungsbeitrag abhängig. Durch eine außenpolitische, dichotome Schwarz-Weiß-Malerei, die sich gegen den Kommunismus und das totalitäre Regime der Sowjetunion im Gegensatz zu den demokratischen und freiheitsliebenden USA richtete, bemühte sich Adenauer den ›Eisernen Vorhang‹ kontinuierlich zu beschwören und die Axiome der Nachkriegszeit zu bestätigen. Die Akzeptanz des Aufbaus der Streitkräfte – nuklear und konventionell – war funktional an die Verinnerlichung des Ost-West-Gegensatzes gebunden. Aus diesem Grund wurde in jeder Auseinandersetzung die Angst vor dem Bolschewismus und dem Freiheitsverlust im Falle einer sowjetischen Expansion betont. Besonders die SPD sah sich immer wieder kommunistischen und sowjetfreundlichen Vorwürfen des Bundeskanzlers ausgesetzt und diente diesem als abgrenzendes Referenzobjekt. Je stärker die Perzeption von Bedrohung und Unsicherheit durch die UdSSR war, mit einer umso höheren Akzeptanz der Notwendigkeit starker deutscher Streitkräfte und damit seiner Atomwaffenpolitik konnte Adenauer rechnen. »Angst [kann man] nach meiner Meinung nur noch mit einer größeren Angst vertreiben.«⁴⁹ Mithilfe der Deklaration einer massiven Bedrohungslage sollten politische Ziele machtrational ohne großen Widerstand durchgesetzt werden können.⁵⁰

Zusammenfassend lässt sich Adenauers Vorgehen in drei Abschnitte einteilen: Auf internationaler Ebene versuchte er Vertrauen herzustellen und innere Stabilität zu demonstrieren. Die teilweise informellen Verhandlungen zwischen den Regierungschefs liefen auf eine nukleare Teilhabe der Bundesrepublik hinaus, sodass die Entscheidung im Prinzip feststand: Die Bundeswehr sollte mit atomwaffenfähigen Trägersystemen ausgestattet werden. Im zweiten Schritt bereitete Adenauer die Gremien seiner Partei durch ausgewählte Weitergabe von Teilinformationen vor und erzielte im September 1956 die Zustimmung der CDU-Führung zur Atombewaffnung der Bundeswehr. Die Bedeutung der Wende in der Militär- und Rüstungspolitik war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht allen bewusst, was sicherlich auch mit der Verschleierung der Verhandlungsrealität selbst dem Parteivorstand gegenüber zusammenhing. Dem Parlament, der Presse und der Öffentlichkeit gegenüber vertrat Adenauer eine strikte Klandestinität⁵¹ und vermied so lange wie möglich den Verdacht

49 Zit. n.: Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann (wie Anm. 10), S. 340. Rhetorische Emotionalisierungstechniken der Oppositionsparteien, wie der Slogan »Lieber rot als tot«, wurden als übersteigerte »Strahlenspsychose« und »gespenstische Angst vor dem Atomtod« abgetan.

50 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauer und die Kernwaffen, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 4 (1989), S. 567–593, S. 592 f.; Bald, Die Atombewaffnung der Bundeswehr (wie Anm. 43), S. 89 u. 113.

51 Ein Blick in die USA der 1950er Jahre offenbart dem entgegengesetzt die Diskussion über eine neue Strategie der Offenheit: Die Bedeutung der offensiven Aufklärung der amerikanischen Öffentlichkeit über die Gefahren der Atomwaffen und die Dynamik des Rüstungswettlaufs wurde als Voraussetzung für die Unterstützung der Regierung und die Verhinderung einer Hysterie verbalisiert. Vgl. Ulrike Wunderle, Experten im Kalten Krieg (wie Anm. 4), S. 284 f.

des Entscheidens zu erwecken, um Zeit zu gewinnen und Probleme durch Bagatellisierungen und Ablenkungsmanöver herunterzuspielen. Es galt auf internationalem Parkett schnell Fakten zu schaffen, um den bestehenden Verhandlungskonsens nicht durch unnötige innenpolitische Belastungen zu strapazieren.⁵² Die strikte Geheimhaltungspolitik Adenauers verhinderte allerdings eine Sensibilisierung der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit für die Komplexität der Atomwaffen-Problematik. Die unterbliebene offensive Einbindung der unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen im Sinne eines demokratischen Entscheidungsprozesses rief Probleme bei der Vermittlung und Legitimation der Kanzler-Entscheidung hervor und löste die bis dahin heftigste innenpolitische Auseinandersetzung der jungen Bundesrepublik hervor.

2.5 Phase 5: Gesellschaftliche Partizipationsbestrebungen – Öffnung des Entscheidungsprozesses?

Eine Entscheidung bedarf besonders in der hochgradig pluralistischen Moderne legitimationsstiftender Verfahren.⁵³ Der Sinn öffentlicher politischer Debatten besteht weniger in der Konsenserzeugung oder der Wahrheitsfindung, sondern möchte vielmehr kontroverse Positionen symbolisch inszenieren und demonstrieren. Die Akzeptanz der Entscheidung ist maßgeblich abhängig von der Art der Einbindung und Beteiligung der gesellschaftlichen Akteursgruppen in den Entscheidungsprozess und die Entscheidung. In der Wahrung der vorgeblichen Offenheit der Entscheidung, der scheinbaren Ungewissheit des Verfahrensausgangs, liegt der Grund für ihre aktive Beteiligung und die erhöhte Akzeptanz der Entscheidung am Ende. »Selbst Wahlen sollen den Bürgern in erster Linie das Gefühl der Beteiligung suggerieren, um sie aus den tatsächlichen Entschei-

52 Vgl. Bald, Die Atombewaffnung der Bundeswehr (wie Anm. 43), S. 73, 77, 105 u. 114; ders., Die Atombewaffnung der Bundeswehr in den fünfziger Jahren (wie Anm. 44), S. 209 u. 213.

53 Laut Uwe Schimank könne die moderne Gesellschaft als Entscheidungsgesellschaft bezeichnet werden, da der Anteil entscheidungsförmigen Handelns bedeutend zugenommen habe. Die funktionale Ausdifferenzierung in Verbindung mit einer strukturellen Säkularisierung eröffneten zum einen die Chance verstärkt eigene Entscheidungen treffen zu können, mündeten andererseits aber auch in den Druck diese Entscheidungen auch treffen zu müssen. Schimank spricht zudem von einer Multioptionengesellschaft, in der zwar immer mehr Optionen zur Wahl stünden, dadurch aber auch immer größerer Entscheidungsbedarf generiert werde, der zu einer Zumutung des Entscheidens führe. Neben Konzepten des *„framings“* ist Vertrauen eine wirksame Form um Handlungsmöglichkeiten durch Komplexitätsreduktion zu erschließen und das Unsicherheitsmoment des Entscheidens zu überbrücken. Vgl. Uwe Schimank, Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne, Wiesbaden 2005, S. 79, 88, 103f. u. 114; Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Konstanz ⁵2014, S. 6, 20 u. 23.

dungen gerade heraushalten zu können.«⁵⁴ Obwohl diese Konzepte der gesellschaftlichen Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess Adenauers kanzlerdemokratischem Regierungsstil diametral entgegenstanden, verliehen Akteursgruppen von Oppositionsparlamentariern über Wissenschaftler bis hin zu Kirchenvertretern und Künstlern ihren Partizipationsbestrebungen öffentlich kommunizierten Ausdruck. Sie beeinflussten den politischen Entscheidungsprozess, setzten Adenauer Grenzen, indem sie ihm Reaktionen und neue Legitimationstechniken abverlangten und leisteten ihren Beitrag zum Erlernen demokratischen Entscheidens in der frühen Bundesrepublik Deutschland.

2.5.1 Nachfragen und Einmischungen im Parlament: Die tragische Opposition

Der Deutsche Bundestag ist mit Erving Goffman⁵⁵ gesprochen die Vorderbühne des sozialen Handelns im demokratischen Politiksystem. An diesem Ort wird parlamentarisches Entscheiden formal und sichtbar inszeniert. Den Darstellern ist ihre beobachtbare Position dabei bewusst. Die Oppositionsparlamentarier gewannen in der Auseinandersetzung um die Atombewaffnung der Bundeswehr bis 1958 zunehmend den Eindruck, als würde die Regierung im Bundestag das Theater des Entscheidens zur Aufführung bringen, obwohl die Entscheidung längst im ›Backstage-Bereich‹ getroffen worden ist. Sie fühlten sich zu Statisten degradiert und brachten dies auch sehr deutlich in den Bundestagsdebatten zum Ausdruck, was im Folgenden anhand der entsprechenden stenographischen Berichte des Deutschen Bundestages zu zeigen sein wird.

Während Otto Dann⁵⁶ der viertägigen Parlamentsdebatte im März 1958 ein hohes Maß an argumentativem Niveau zugesteht, charakterisiert Catherine McArdle Kelleher sie eher als »highly emotional but rather primitive and [with] ineffective arguments by the opposition«⁵⁷. Die inhaltlichen Standpunkte waren recht schnell deutlich zum Ausdruck gebracht: Bei dem gemeinsamen Ziel einer deutschen Wiedervereinigung in Freiheit ohne eine atomare Konflikteskalation schrieben die führenden CDU/CSU-Vertreter Atomwaffen eine entscheidende Bedeutung zu. Während für sie das bolschewistische Schreckgespenst die größte Gefahr für die Freiheit Deutschlands und der westlichen Welt darstellte, lag die Priorität der Anhänger von SPD und FDP auf der Verhinderung eines globalen Atomkrieges und einer nuklearen Verwüstung des zu schützenden Bundes-

54 Krischer, Das Problem des Entscheidens (wie Anm. 6), S. 46.

55 Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York 1959, deutsche Ausgabe: *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, übers. v. Peter Weber-Schäfer, München¹⁰2003.

56 Vgl. Otto Dann, *Eine Sternstunde des Bundestages*. Gustav Heinemanns Rede am 23. Januar 1958, Bonn 2008, S. 7.

57 Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*, New York 1975, S. 112.

gebietes. »Lieber rot als tot« lautete die Devise.⁵⁸ Man verstand die Atombewaffnung als größere Gefährdung des Friedens, die die Bundesrepublik zum primären Angriffsziel und zum nuklearen Schlachtfeld machen würde. Jedoch verband sich mit ihrer Ablehnung der Einführung von nuklearen Waffenträgersystemen in die Bundeswehr auch die Hoffnung auf eine realistischere und zeitnähere Wiedervereinigung. Aus diesem Grund nahmen sie entgegenkommende Noten aus Russland sehr ernst und sprachen sich mit Nachdruck für eine seriöse Prüfung der Vorschläge des polnischen Außenministers Adam Rapacki am 2. Oktober 1957 aus. Sein Plan sah die Einrichtung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa vor und beinhaltete ein Verbot der Produktion und Stationierung von Kernwaffen in Polen, der DDR sowie der Bundesrepublik. Zudem sollte gegen diese Länder kein Atomwaffeneinsatz erfolgen dürfen. Bei der Bewertung der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen entweder als Steigerung der Chance oder als Erhöhung der Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik spielte die exponierte geographische Lage des bundesdeutschen Territoriums eine wesentliche Rolle.⁵⁹

Der FDP-Abgeordnete Erich Mende wies am letzten Sitzungstag der März-Debatte 1958 auf die Notwendigkeit einer Entscheidung hin: »Wir sind vor die schwerste Entscheidung der Nachkriegszeit gestellt, ohne daß die eine Seite die andere Seite des Hauses zu überzeugen vermag.«⁶⁰ Den dezisionistischen Akt zur Beendigung der Parlamentsdebatte über die Billigung der Stationierung von Atomwaffenträgersystemen auf bundesrepublikanischem Gebiet, veranlasst durch die Anträge der FDP- und SPD-Fraktionen auf den Verzicht von Atomwaffensystemen für die Bundeswehr, stellte die Abstimmung mit einer Stimmenmehrheit der CDU/CSU-Fraktion dar. Hände setzten somit dem parlamentarischen Entscheidungsprozess ein Ende – nicht Gründe. Trotz des Abstimmungsergebnisses im Sinne der Bundesregierung war eine Ausweitung der Debatte auf vier volle Sitzungstage mit einer hochfrequentierten öffentlichen Verfolgung der Debatte sicher nicht in Adenauers Interesse und schaffte keine rasche Grundlage für die Beteiligung der Bundesrepublik an der Nuklearbewaffnung, ohne im In- und Ausland großes Aufsehen zu erregen.

Verlagert man das Interesse von den Motiven und inhaltlichen Überlegungen zu den Alternativen – Ja oder Nein zur deutschen Atomrüstung – auf die Ebene der Untersuchung der politischen Entscheidungspraktiken, kann den entspre-

58 NATO galt in diesen Kreisen auch als Abkürzung für »Nationaler TOd«, weil die Möglichkeit einer deutschen Wiedervereinigung der starken Eingliederung der Bundesrepublik in die NATO geopfert werde. Hierzu grundlegend: Ilona Stölken-Fitschen, *Atom-bombe und Geistesgeschichte*, Baden-Baden 1995, S. 254–262.

59 Vgl. Schwarz, *Adenauer und die Kernwaffen* (wie Anm. 50), S. 583–585; Max Brauer, *Am Kreuzweg: Entspannung oder Katastrophe? Die Bundestagsdebatte vom 23. Januar 1957*, Hamburg 1958.

60 Erich Mende (FDP), *Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages*, 3. Wahlperiode, 21. Sitzung (25.3.1958), S. 1151.

chenden Parlamentsdebatten⁶¹ ein hoher Diskussionsanteil über die Kulturen des Entscheidens attestiert werden, die im Folgenden herausgearbeitet werden. Der Auslöser für die erste große Atomdiskussion im deutschen Parlament ist außerhalb des politischen Systems zu finden, wie der FDP-Abgeordnete Mende im Mai 1957 bemerkte:

»Die Schicksalsfrage, die heute zur Debatte steht, mußte leider erst von außen an dieses Haus herangetragen werden. Im Grunde genommen verdanken wir die Mobilisierung der öffentlichen Meinung, verdanken wir diese Auseinandersetzung, die längst überfällig ist, jener Aktion der deutschen Wissenschaftler, aufrüttelnden Worten Albert Schweitzers, wir verdanken sie dem Appell Seiner Heiligkeit des Papstes Pius XII.«⁶²

Die parlamentarische Opposition sah sich demnach schon bei der Konstituierung des Entscheidens über die Atombewaffnung in einer defensiven, eher reaktiven Ausgangsposition. Hinzu trat ein massives Informationsgefälle zwischen Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Oppositionsparteien, die die Opposition in eine relative Handlungslosigkeit stürzte.⁶³ Thomas Dehler beklagte: »Wir erfahren [...] weniger, als ein aufmerksamer Zeitungsleser feststellen kann, und wir erfahren das Wenige noch dazu tendenziös präpariert.«⁶⁴ Deutlich zu Tage traten die fehlenden Faktenkenntnisse bereits in der Großen Anfrage der SPD-Fraktion an die Bundesregierung bezüglich Atomwaffen im April 1957, die gekennzeichnet war von unpräzisen Äußerungen und verspäteten Fragen zu bereits getroffenen Entscheidungen. Seit Januar 1957 ging es auch in internationalen Verhandlungen nicht mehr um die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen, sondern um das Modell der Stationierung von Atomwaffenträgersystemen.⁶⁵ Zu dem Problem des eingeschränkten Informationszugangs trat erschwerend eine gezielte Desinformation und Dementierung von Fakten durch Regierungsangehörige hinzu. Der SPDler Fritz Erler bezog sich auf eine Verneinung seiner Ausführungen am 6. Juli 1956 über die NATO-Planungen einer atomaren Ausrüstung der Bundeswehr: »Als ich das damals hier darlegte, wurde mir mehrfach, sogar auch in Unterbrechungen, vorgehalten, das

61 Ausschlaggebend sind hier die erste Debatte am 10.3.1957, die Diskussion am 23.1.1958 sowie die große Parlamentsdebatte vom 20.–25.3.1958 mit der Abstimmung am Ende.

62 Erich Mende (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.3.1957), S. 12099.

63 Diese Informationsdiskrepanz, auch geprägt durch Adenauers bereits beschriebene Arkanpolitik, nahm mit dem Wahlerfolg der CDU/CSU und ihrer absoluten Mehrheit im Bundestag im September 1957 weiter zu. Der Zugang zu aktuellen Entwicklungen gerade im außen- und sicherheitspolitischen Bereich gestaltete sich ausgesprochen schwierig.

64 Thomas Dehler (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 386.

65 Vgl. Bald, Die Atombewaffnung der Bundeswehr (wie Anm. 43), S. 59; ders., Die Atombewaffnung der Bundeswehr in den fünfziger Jahren (wie Anm. 44), S. 206 u. 208.

sei nicht wahr. Leider ist das die Wahrheit und nichts anderes.«⁶⁶ Auf die Frage der SPD-Fraktion, ob es zuträfe, dass ein Sprecher des Bundesverteidigungsministeriums in den Vereinigten Staaten die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen verlangt habe, reagierte Franz Josef Strauß wider besseren Wissens mit einem kurzen, entschlossenen »Nein!«⁶⁷.

Die unzureichend informierte Opposition realisierte allmählich die öffentlichkeitswirksame Beruhigungstaktik der Bundesregierung durch Äußerungen der Verharmlosung. Hier ist nicht nur Adenauers öffentlicher Artillerie-Faux-pas auf einer Pressekonferenz im April 1957 zu nennen, sondern auch die Zitation des FDP-Parlamentariers Thomas Dehler anzuführen:

»Ach Gott, die weiterentwickelte Artilleriewaffe! Laßt Euch doch nicht verrückt machen durch das Atomgerede« und »Da steckt doch nichts drin in dem Rapacki-Plan«. – Ist das die Sachkunde, die notwendig ist, um die politischen Entscheidungen zu treffen? [...] Wir sollen dazu schweigen und sollen das hinnehmen!«⁶⁸

Indem sich die SPD im Mai 1957 noch auf die Aussage des Generalsekretärs der NATO Ismay berief, jeder Staat habe selbst über die Ausrüstung mit und Stationierung von Atomwaffen auf seinem Territorium zu entscheiden, wählte sie sich als aktiver Akteur im Entscheidungsprozess. Die Oppositionspolitiker vernachlässigten nicht nur bereits vorweggenommene Vereinbarungen in Einzelgesprächen der Regierungsvertreter, sondern übersahen auch die Sonderposition der Bundesrepublik, in der die Amerikaner befugt waren ihre Truppen atomar zu bewaffnen. Die Beschwichtigungspolitik wurde neben Nicht- und Desinformation von einer durchdachten Rhetorik getragen: Adolf Arndt von der SPD führte die rhetorische Formel von der »waffentechnischen und strategischen Umorganisation der NATO«⁶⁹ an und Erler verwies auf eine Sprachmanipulation:

»Wer heute noch behauptet, der Matador sei keine Atomwaffe und kein Mittelstreckengeschoß – obwohl er im Ernstfall beides ist – ja, dem wird man auch zutrauen, »Flugabwehrraketen« zu sagen und Atom-Mittelstreckenraketen damit zu ermöglichen.«⁷⁰

Die »Taktik der Bundesregierung, durch scheinbar unscheinbare Tatsächelchen in Wahrheit die Atomrüstung der Bundeswehr als vollendete Tatsache zu schaffen und so Entscheidungen vorwegzunehmen, ohne erkennen zu lassen, welche

66 Ritz Erler (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung, (10.5.1957), S. 12058.

67 Franz Josef Strauß (CSU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.5.1957), S. 12072.

68 Thomas Dehler (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 390.

69 Adolf Arndt (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 21. Sitzung (25.1.1958), S. 1099.

70 Fritz Erler (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 18. Sitzung (20.3.1958), S. 882.

außerordentliche Entscheidung sich darin verbirgt«⁷¹, wurde erkannt und benannt. Versuche des Gegensteuerns unternahmen die Oppositionsparteien über parlamentarische Anträge:

»Der Sinn dieser Anträge ist es, die von der Bundesregierung und ihrer Mehrheit geplante Entscheidung in aller Eindeutigkeit kenntlich zu machen, die Sache bei ihrem Namen zu nennen, die ganze ungeheure Tragweite jener Absicht der Bundesregierung zu einer solchen Entscheidung klar aufzuzeigen, die Absicht der Bundesregierung zu einer solchen Entscheidung frontal anzugreifen [...] und unsere Ablehnung unüberhörbar zur Geltung zu bringen.«⁷²

Auch wenn darüber hinaus keine wirksamen Handlungsversuche auszumachen sind, durchkreuzte eine Benennung der Regierungstaktik bereits in Ansätzen ihr Vorhaben der Verzögerung der Konstituierung einer Entscheidungsfrage.

»Diese Taktik des allmählichen Hineingleitens – immer mit der besänftigenden Einschläferung, es sei ja eigentlich gar nichts geschehen, noch nichts unwiderruflich – steigerte sich zuletzt bis zur Erklärung des Bundesverteidigungsministers, bis zum 3. April dieses Jahres [...] müsse sich der Bundestag entschieden haben, ob die von den Vereinigten Staaten angebotenen 48 ›Matadore‹ erworben werden sollen. Auch hierbei noch wird die Taktik des unentschiedenen Entscheidens weiter gepflegt und verfeinert. [...] So vollendet man aus einer Summe von lauter scheinbar nur unbedeutenden Splittern schließlich den niemals rechtzeitig vorher und niemals grundsätzlich gehörten Bundestag und lähmt und fesselt Parlament und Volk mit der glaubenslosen Vorstellung des Unvermeidlichen.«⁷³

Adolf Arndt sprach das taktische Zeitmanagement der Union an: Vor der Bundestagswahl im September 1957 wurde der sich international in vollem Gange befindliche Entscheidungsprozess um die Atomwaffen negiert, als noch nicht aktuell betitelt. »Die Frage, ob wir Atomwaffen bekommen werden oder ob wir sie nicht bekommen werden, ist noch gar nicht spruchreif.«⁷⁴ Um den Zeitpunkt des formalen Entscheidens weiter hinauszuzögern, bezogen sich die Regierungspolitiker gerne auf noch nicht vorliegende Sachverständigengutachten.

»Eine Entscheidung darüber, ob und wann und wo diese Verteidigungseinrichtungen [atomare Sprengköpfe, Mittelstreckenraketen (S.S.)] auch auf deutschem Boden geschaffen werden sollen, wird dann fallen, wenn die militärischen Sachverständigen ihre Überprüfung beendet haben.«⁷⁵

71 Adolf Arndt (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 18. Sitzung (20.3.1958), S. 857.

72 Ebd., S. 855.

73 Adolf Arndt (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 18. Sitzung, (20.3.1958), S. 856.

74 Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.5.1957), S. 12130.

75 Außenminister Heinrich von Brentano (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 302.

Durch die Verbindung mit einem konkreten Ereignis konnten zwischenzeitliche kritische Nachfragen und Diskussionen mit dem entsprechenden Verweis unterbunden werden. Mit einem ähnlichen Vorgehen wurde Fragen der Opposition schlicht ausgewichen. Adenauer hielt es nicht für »opportun« auf »die einzelnen Pläne – Rapacki-Plan usw. – und die Vorschläge über die Tagesordnung einer Gipfelkonferenz heute einzugehen. Der Zeitpunkt dazu wird hoffentlich kommen.«⁷⁶ Das Hinauszögern eines klaren Ausflaggens des Entscheidens wird außerdem legitimiert mit der »Hoffnung, daß die Abrüstungskonferenz in London uns diese Entscheidung überhaupt ersparen wird«⁷⁷.

Doch auf wann wurde der »richtige« Zeitpunkt der Entscheidung terminiert? Welche Faktoren bedingten die Entscheidungsnotwendigkeit und wie wurde diese begründet? Im März 1958 pressierte die parlamentarische Abstimmung über die Annahme des amerikanischen Angebots auf Lieferung der Matador-Systeme urplötzlich. Erklärt wurde dies mit der am 16. April 1958 anstehenden Konferenz der Verteidigungsminister in Paris über die zukünftige militärische Konzeption der NATO-Streitkräfte. Der temporäre Druckaufbau wurde verstärkt durch die sitzungsfreien Tage der Osterzeit und mündete in eine auf vier Tage beschränkte Parlamentsdiskussion. Am letzten Tag entfachte zusätzlich ein Streit um die zur Verfügung stehende Redezeit, da zur Beendigung der Debatte das Mittel der Redezeitbeschränkung eingesetzt wurde. Die SPD empörte sich: »Damit wollen Sie uns das Wort abschneiden und unsere Redner nicht mehr zum Zuge kommen lassen.«⁷⁸ Wird die gesamte Debatte betrachtet, ist ein Übergewicht der Redezeitanteile auf Seiten der Regierungsvertreter zu verzeichnen, auch unter Berücksichtigung des Rechts der Minister jederzeit in die Debatte eingreifen zu dürfen. Erwähnenswert ist zudem die ungewöhnliche Platzierung der Regierungserklärung des Außenministers zu Beginn der Debatte, die zum Vorwurf der Aushöhlung des Initiativ- und Interpellationsrechts der Bundestagsfraktionen führte.⁷⁹

Im Zuge der Atomwaffendebatten der 1950er Jahre setzten sich die Abgeordneten mit der monopolisierten Regierungspraxis der CDU/CSU-Fraktion auseinander und bezogen Stellung zu Vorstellungen demokratischer Entscheidungsprozesse und der Rolle des Parlaments. Die Oppositionsvertreter sahen ihre Kontrollfunktion der Bundesregierung sowie ihre Rolle als parlamentarische Mitentscheider nicht ernsthaft gegeben und fragten sich: »Warum debattieren

76 Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 18. Sitzung (20.3.1958), S. 842.

77 Richard Jaeger (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 19. Sitzung (21.3.1958), S. 948.

78 Karl Mommer (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 21. Sitzung (22.3.1958), S. 1058.

79 Vgl. Dann, Eine Sternstunde des Bundestages (wie Anm. 56), S. 7.

wir eigentlich noch? Das Parlament darf sich nur post festum äußern.«⁸⁰ Auch wenn von Regierungsseite immer wieder betont wurde –

»Es handelt sich um eine politische Entscheidung [...], die in diesem Hohen Hause getroffen wird. Es sind keine vollendeten Tatsachen geschaffen! Tatsachen werden erst geschaffen werden, wenn dieses Haus seine Entscheidung gefällt hat.«⁸¹

– fühlten sich Nichtregierungsmitglieder aus der politischen Entscheidungs- und Handlungspraxis bewusst ausgeschlossen. Sie warnten vor einer Gleichsetzung der CDU mit einer Staatspartei, verstanden als Demokratiesystem und somit gleichbedeutend mit dem Staat selbst. Man hätte sich an eine parlamentarische Meinungsvielfalt zu gewöhnen.⁸² Thomas Dehler resümierte die Kritik an der Steuerung und Instrumentalisierung des parlamentarischen Entscheidens folgendermaßen:

»Aber hier ist die Stätte der Rede, und hierauf beruht das Parlament, das seinen Namen von *palare* bezieht, daß die Chance besteht, in Rede und Gegenrede die Probleme zu entscheiden. Es ist doch einfach unwürdig, wie die Bundesregierung vorgeht. [...] Meine Damen und Herren, hier soll man parlieren und dann am Ende entscheiden. Das Gegenteil ist geschehen, und das ist wahrlich ein schlechter Stil.«⁸³

In einem letzten Schritt wird nun darauf eingegangen, wie sich die Parlamentarier mit der Einbeziehung von erforderlichem wissenschaftlichen Rat, militärischen Sachverständigen und religiösen Lehren in den politischen Diskussionsraum auseinandersetzten. Relativ häufig wurden auch divergierende Aussagen von Wissenschaftlern wie Carl Friedrich von Weizsäcker und Pascual Jordan herangezogen, um die eigene politische Position zu untermauern. Die Pluralität wissenschaftlicher Feststellungen ließ den Verdacht aufkommen, »manche Wissenschaftler in der Welt sähen ihre Pflicht nicht in der Verkündung der wissenschaftlichen Wahrheit, sondern in der Unterstützung politischer Vorstellungen.«⁸⁴ Neben der Realisierung der Subjektivität wissenschaftlicher Expertise wird vor einer »Kapitulation«⁸⁵ der Politik gegenüber technischen Entwicklungen und militärischen Strategien gewarnt.

80 Reinhold Maier (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 342.

81 Richard Jaeger (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 19. Sitzung (21.3.1958), S. 947.

82 Vgl. Erich Mende (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.5.1957), S. 12099.

83 Thomas Dehler (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 386.

84 Willy Reichstein (GB/BHE), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, 209. Sitzung (10.5.1957), S. 12118.

85 Vgl. Carlo Schmid (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 20. Sitzung (22.3.1958), S. 1023.

»Das Militär soll Objekt der Politik sein. Wehe dem, der militärische Überlegungen an den Anfang aller politischen Überlegungen stellt, wehe uns, wenn das Militär Subjekt unserer politischen Entscheidungen wird! [...] Der Primat der Politik ist das höchste Gut, das wir zu verteidigen haben.«⁸⁶

Die für die Entscheidung nicht unwichtige Frage, ob Atomwaffen als Massenvernichtungsmittel verantwortlich sind, berührte den ethischen oder christlich-religiösen Bereich. Doch sollten Glaubensfragen einen Platz in politisch-parlamentarischen Auseinandersetzungen des Deutschen Bundestages einnehmen? Eugen Gerstenmaier von der CDU bejahte dies unter der Bedingung einer politischen Artikulation in deutlicher Abgrenzung zur Sprache der Kirche oder des Gebets.⁸⁷ Der SPD-Abgeordnete Metzger konnte sich ebenfalls für keine konsequente Separierung der Teilsysteme Parlament und Kirche aussprechen, warnte allerdings vor einem willkürlichen Ausschluss ethischer oder religiöser Bezüge, »wenn sie einem unangenehm sind«⁸⁸.

2.5.2 Die Frage wird öffentlich: Experten aus der Wissenschaft ergreifen das Wort

Experten definieren Situationen, setzen Prioritäten, geben Handlungsanleitungen und schaffen Legitimität für politisches Entscheiden. Mit Lutz Raphael gesprochen sind sie Personen, »denen unsere modernen Gesellschaften aufgrund ihres Fachwissens Entscheidungsbefugnis bzw. eine gutachterliche Urteilskompetenz über andere zubilligen, manchmal sogar zuweisen.«⁸⁹ Die Anerkennung als Experte findet demnach von außen durch eine politische Öffentlichkeit und nicht in Form einer Selbstzuschreibung statt. Als formale Kriterien werden eine akademische Ausbildung und die Beschäftigung in einer entsprechenden Organisation genannt. In der Regel handelt es sich nach Raphael um Wissenschaftler und akademisch ausgebildete Praktiker. Die Komplementärrolle des Experten ist die des Laien. Erst die spezifische Kommunikationssituation konstituiert die epistemische Asymmetrie zwischen Experten und Laien.⁹⁰

86 Erich Mende (FDP), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 9. Sitzung (23.1.1958), S. 310.

87 Vgl. Eugen Gerstenmaier (CDU), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 21. Sitzung (25.3.1958), S. 1083.

88 Ludwig Metzger (SPD), Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 31. Sitzung (13.6.1958), S. 1707.

89 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165–193, S. 167.

90 Vgl. Leendertz, *Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik* (wie Anm. 3), S. 344 f.; Huber, *Öffentliche Experten* (wie Anm. 3), S. 24 u. 29; Ronald Hitzler, *Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch – zur Einleitung*, in: Ders. u. a. (Hg.), *Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Opladen 1994, S. 13–30, S. 19.

Wissenschaftler können grundsätzlich zu Experten werden, indem sie zusätzlich zur Rolle des neutral agierenden Wissensproduzenten die aktive Funktion eines Mediators einnehmen. Diese Personalunion bringt einen Neutralitätskonflikt mit sich: Auf der einen Seite hat der Experte den Selbstanspruch neutrale, unabhängige, objektive Sachinformationen zu liefern, auf der anderen Seite wird er gerade von einem Klienten angerufen, um eine Beurteilung abzugeben und den Entscheidungsprozess aktiv zu beeinflussen. Wissenschaftler als Experten nehmen eine Vermittlungsfunktion zwischen Wissensproduzenten und Wissenskonsumenten ein. Sie werden zu Grenzgängern zwischen dem Teilsystem der Wissenschaft und dem der Politik.⁹¹ Im Kontext dieser Untersuchung stellt Carl Friedrich von Weizsäcker eine besonders interessante Expertenfigur dar. Er war sowohl Initiator und kreativer Gestalter als auch praktischer Organisator des Göttinger Manifests. Man könnte ihn als selbsternannten Grenzgänger zwischen dem wissenschaftlichen und dem politischen System verstehen. Im Kreise habilitierter Physiker war von Weizsäcker zwar an den neuesten Forschungsarbeiten der Kern- und Quantenphysik beteiligt, erkannte aber in Anbetracht der Konkurrenz seine eingeschränkte Karrieremöglichkeit. Maßgeblich durch die breite Wirkung des Göttinger Manifests beeinflusst, erreichte er seine gesellschaftliche Popularität als ›Atomwaffenphilosoph‹. Ihn interessierten die Fragen der Verantwortung zwischen Wissenschaft und Politik im Atomzeitalter, weshalb er für eine gesunde Skepsis der Forscher gegenüber der Verwertung ihrer wissenschaftlichen Erkenntnisse von politischen Machthabern eintrat.⁹² So konnte er eine moralische Legitimationsgrundlage für sein Wirkungsfeld als Gesellschafts- und Friedensanalytiker schaffen. Von Weizsäcker versuchte zudem, sich als Träger exklusiven Wissens Zugang zu politischen Entscheidungsträgern zu verschaffen, um so als Wissenschaftler auf die Politik Einfluss nehmen zu können. Mit der Verknüpfung von wissenschaftlicher Grundlagenforschung mit politischer Anwendung füllte er ein Vakuum von interdisziplinär gebildeten Vordenkern in der jungen Bundesrepublik.⁹³

Der Weg Carl Friedrich von Weizsäckers zeigt, dass Experten auch über das Experte-Klient-Verhältnis hinaus selbst aktiv werden können, indem sie

91 Das immer auch interessegebundene Handeln des Experten wird dennoch gerne inszeniert als das eines ›neutralen Unbeteiligten‹. Vgl. Stehr/Grundmann, Expertenwissen (wie Anm. 30), S. 8, 10, 43 f. u. 57; Saretzki, Demokratisierung von Expertise (wie Anm. 36), S. 278; Bogner/Menz, Wissenschaftliche Politikberatung (wie Anm. 30), S. 398; Leendertz, Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik (wie Anm. 3), S. 357; Claudia Müller, Experte, in: Martin Lehner u. a. (Hg.), Transfer von Expertenwissen. Ein Leitfaden für Kleinunternehmen, Berlin 2005, S. 59–100, S. 65.

92 Vgl. Carl Friedrich von Weizsäcker, Die Verantwortung der Wissenschaft im Atomzeitalter. Zwei Vorlesungen (gehalten in Bonn 1957 bzw. Göttingen 1956/1957), Göttingen 1957.

93 Vgl. Robert Lorenz, Protest der Physiker. Die ›Göttinger Erklärung‹ von 1957, Göttingen 2011, S. 98, 126 f., 187, 270, 275 u. 340; grundlegend sind hier auch die entsprechenden Kapitel mit vielen Zitaten von Carl Friedrich von Weizsäcker in: Elisabeth Kraus, Von der Uranspaltung zur Göttinger Erklärung. Otto Hahn, Werner Heisenberg, Carl Friedrich von Weizsäcker und die Verantwortung des Wissenschaftlers, Würzburg 2001.

Kontakt zu Entscheidungsträgern oder der Öffentlichkeit suchen. In der Zeit der atomaren Bedrohung im Kalten Krieg bildete sich das Selbstverständnis der Experten als Bürger heraus. In dieser Funktion vertraten sie im Sinne des demokratischen Grundrechts freier Meinungsäußerung auch politische Meinungen, die über den eigentlichen Kompetenzbereich ihres wissenschaftlichen Urteils hinausgingen und sich der Herausbildung einer informierten Bürgerschaft durch intensive Öffentlichkeitsarbeit ebenso verpflichteten, wie dem Ziel, die Regierung zu verantwortungsvollem Handeln zu bewegen. Die ambivalente Doppelrolle der Grenzgänger zwischen dem politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Raum brachte das Problem mit sich, fast zwangsläufig den Prinzipien einer Bezugsgruppe untreu zu werden.⁹⁴

In zahlreichen internationalen Erklärungen sprachen sich in den 1950er Jahren renommierte Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachbereichen gegen eine militärische Nutzung der Kernenergie aus und stellten sich die Frage der Verantwortung für die Folgen ihrer wissenschaftlichen Erkenntnisse im Atomzeitalter.⁹⁵ Als Kanal ihrer Protestbekundungen und Warnungen wählten Wissenschaftler das politische Manifest. Am 9. Juli 1955 wurde im Russell-Einstein-Manifest eine Warnung vor den Folgen eines Nuklearwaffeneinsatzes veröffentlicht, die den Auftakt für die *Pugwash Conferences on Science and World Affairs* bildete. Es folgte am 15. Juli 1955 die Mainauer Erklärung von 18 Nobelpreisträgern unterschiedlicher Nationalität als Appell gegen die Nutzung von Atomwaffen. Sie erhielt allerdings trotz ihrer internationalen Reichweite nur wenig Resonanz und konnte keine konkreten politischen Konsequenzen erzielen. Im Gegensatz dazu erhielt die Rundfunkansprache ›Appell an die Menschlichkeit‹ des Universalgelehrten Albert Schweitzer am 23. April 1957 weltweite Aufmerksamkeit und es folgten ein Jahr später drei weitere Kundgebungen. Zu nennen ist außerdem ein Appell von 44 Universitäts- und Hochschulprofessoren der Bundesrepublik am 26. Februar 1958 gegen die Aufrüstung mit Atomwaffen auf deutschem Bundesgebiet.⁹⁶

94 Vgl. Wunderle, Experten im Kalten Krieg (wie Anm. 4), S. 204f., 227 u. 362f.

95 Die moderne Wissenschaft verlor durch die Atombombe ihre einstige Unschuld. Carl Friedrich von Weizsäcker, der während der Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki im Zuge der Operation Epsilon mit seinen deutschen Kollegen im britischen Farm Hall interniert war, um über abgehörte Gespräche Aufklärung über den Stand der deutschen Kernforschung zu erhalten, äußerte sich glücklich darüber, dass »den deutschen Physikern [im Zweiten Weltkrieg (S.S.)] die letzte Härte der Entscheidung erspart« geblieben sei. Carl Friedrich von Weizsäcker, Die Atomwaffen, in: Ders. (Hg.), Der bedrohte Friede. Politische Aufsätze 1945–1981, München 1981, S. 31–42, S. 31; vgl. grundlegend: Jeremy Bernstein, *The Secret Recordings at Farm Hall*, New York 2001.

96 Grundlegende Überlegungen und Definitionsansätze sind in dem folgenden Sammelband zu finden: Johanna Klatt/Robert Lorenz (Hg.), *Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells*, Bielefeld 2011; vgl. Knoll, *Atomare Optionen* (wie Anm. 19), S. 167; Lorenz, *Protest der Physiker* (wie Anm. 93), S. 44 f. u. 154; Karl Blöcher, *Der Widerstandskampf der westdeutschen Bevölkerung gegen Remilitarisierung und atomare Aufrüstung*, Berlin 1959, S. 43.

Die Wissenschaftler ergriffen nicht nur mit ihrem Gang an die Öffentlichkeit die Initiative, um ihre Warnungen und Bedenken kund zu tun. Sie nahmen auch direkten Kontakt zu führenden Politikern auf. Am 19. November 1956 richtete die Gruppe ›Kernphysik‹ einen Brief an Verteidigungsminister Strauß und den Bundesminister für Atomfragen Siegfried Balke und forderte die Politiker auf, öffentlich den Verzicht auf Herstellung und Lagerung von Atomwaffen in der Bundesrepublik zu erklären. Daraufhin beraumte Strauß am 29. Januar 1957 ein Treffen mit den Unterzeichnern an und nannte ihren Vorschlag eine Zumutung, die die Position Westdeutschlands gegenüber der Sowjetunion massiv schwäche. Strauß konnte einen Teil der Wissenschaftler davon überzeugen, dass die außen- und sicherheitspolitischen Forderungen nicht in ihren Aufgabebereich fielen. Im Ergebnis erreichte Strauß eine Zusage der Wissenschaftler, mit ihren Gedanken zunächst nicht an die Presse zu gehen, sich dies aber als Option offen zu halten. Strauß wählte sich allerdings zu sicher, wenn er glaubte die Krise bewältigt zu haben, denn bei ihrem Auseinandergehen war keinesfalls eine Einigung erzielt worden. »Wir verließen den Minister, zum Schweigen gebracht, aber nicht überzeugt«⁹⁷, erinnerte sich von Weizsäcker. Die Spannungen waren nur temporär gemindert und kamen am 12. April 1957 mit der Veröffentlichung des Göttinger Manifests⁹⁸ wieder zum Ausbruch.⁹⁹ Die bereits verfasste Erklärung der wissenschaftlichen Kritiker wartete nur geduldig auf einen geeigneten Zeitpunkt, um möglichst öffentlichkeitswirksam aus der Schublade geholt zu werden. Diese Gelegenheit bot Bundeskanzler Adenauer persönlich, als er auf einer Pressekonferenz am 5. April 1957 taktische Atomwaffen als reine Weiterentwicklung der Artillerie bezeichnete. Auch wenn Adenauer sich hiermit durchaus einer gängigen Militärterminologie bediente, gab er den Atomwissenschaftlern den Anlass sich spontan zum sofortigen Handeln zu entschließen. Der Göttinger Appell richtete sich mit einer Aufklärungsbotschaft an die Öffentlichkeit: Zum einen wurde die harmlosere Wirkung der ›taktischen‹ Atomwaffen im Vergleich zu den ›strategischen‹ relativiert. »Jede einzelne taktische Atombombe oder -granate hat eine ähnliche Wirkung wie die erste Atombombe, die Hiroshima zerstört hat.«¹⁰⁰ Zweitens benannten die Unterzeichner die immense Zerstörungskraft der Radioaktivität und erklärten »keine technische Möglichkeit, große Bevölkerungsmengen vor dieser Gefahr sicher zu schützen«¹⁰¹, zu kennen. Die weiteren Aussagen waren an die Bundesregierung adressiert: Explizit verwiesen die Göttinger Achtzehn auf ihr be-

97 Carl Friedrich von Weizsäcker, Die Verantwortung der Wissenschaft im Atomzeitalter, Göttingen 1986, S. 23.

98 Im Folgenden werden die Bezeichnungen ›Göttinger Erklärung‹, ›Göttinger Manifest und ›Göttinger Appell‹ synonym verwendet.

99 Vgl. Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 19), S. 167 f.; Lorenz, Protest der Physiker (wie Anm. 93), S. 48 f.

100 Göttinger Achtzehn, Göttinger Manifest, Göttingen 1957, <https://www.uni-goettingen.de/de/text+des+g%C3%b6ttinger+manifests/54320.html> (Stand: 09.08.2017).

101 Ebd.

wusstes Eintreten in den politischen Raum und begründeten diesen Schritt mit der Verantwortung für die möglichen Folgen ihrer Tätigkeit. Nach einem Bekenntnis zur westlichen Freiheitsordnung und der Anerkennung der aktuellen friedenserhaltenden Wirkung der Wasserstoffbomben betonten sie jedoch die tödliche Gefahr eines atomaren Kriegsausbruchs. »Für ein kleines Land wie die Bundesrepublik glauben wir, daß es sich heute noch am besten schützt und den Weltfrieden noch am ehesten fördert, wenn es ausdrücklich und freiwillig auf den Besitz von Atomwaffen jeder Art verzichtet.«¹⁰² Die Atomwissenschaftler schlossen ihre Erklärung mit der klaren Trennung der zivilen von der militärischen Nuklearforschung und betonten ausdrücklich ihre Bereitschaft, die friedliche Verwendung der Atomenergie mit allen Mitteln zu fördern. Somit erfolgte im eigenen Forschungsinteresse keine Aufklärung der Öffentlichkeit über Gefahren der zivilen Kernenergie in (Forschungs-)Reaktoren.

Mit der Verfassung eines politischen Manifests traten die Wissenschaftler auch formal in die Sphäre des Politischen ein und entfernten sich von ihrer Darstellungsform in wissenschaftlichen Aufsätzen. Ein klar strukturierter Aufbau sowie prägnant aber sprachlich einfach formulierte Forderungen sollten ein schnelles Lesen ebenso wie die Verbreitung in vielen Printmedien ermöglichen. Im Vergleich zum Mainauer Manifest, das sich inhaltlich kaum von der Göttinger Erklärung unterscheidet, wurden die Forderungen fokussiert auf das politisch Realisierbare bezogen. Die Bundesregierung fungierte als konkreter Adressat, der mit persönlichen Konsequenzen gedroht wurde. Die Verdeutlichung einer massiven Betroffenheit jedes Einzelnen vermittelte die Dringlichkeit des Problems und steigerte so die Chancen auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit, um Druck auf die politischen Verantwortungsträger auszuüben.¹⁰³

Die Göttinger Achtzehn waren eine Gruppe hochqualifizierter Pionierforscher aus der Atom- und Quantenphysik, die als Nobelpreisträger zu Weltruhm gelangt waren und Führungsstellen von Universitäts- und Max-Planck-Instituten bekleideten. Geprägt von ihrer gemeinsamen Arbeit im ›Uranverein‹ und der internationalen Ächtung nach dem Zweiten Weltkrieg bildeten sie eine ›Schicksals- und Solidargemeinschaft‹. Auch saß ein Großteil von ihnen zusammen in Beratungs- und Organisationsgremien wie der Deutschen Atomkommission, der Europäischen Atomenergiegesellschaft oder der Deutschen Physikalischen Studiengesellschaft. Dies ließ enge persönliche und wissenschaftliche Beziehungen innerhalb einer kleinen Experten-Community wachsen. Die Manifestantenschaft stellte dennoch keineswegs eine homogene Interessengruppe dar. Ihr kleinster gemeinsamer Nenner war die öffentliche Ablehnung einer nationalen Atomrüstung. Darüber hinaus wurde im Vorfeld lange um einen Konsens gerungen, der sich letztendlich nur punktuell durch die Provokation

102 Ebd.; diese Forderung untermauerten sie mit der persönlichen Verweigerung »sich an der Herstellung, der Erprobung oder dem Einsatz von Atomwaffen in irgendeiner Weise zu beteiligen.«

103 Vgl. Lorenz, Protest der Physiker (wie Anm. 93), S. 18f. u. 131–134.

Adenauers herstellen ließ. Längerfristig traten ihre unterschiedlichen Motive und divergierenden politischen Ansichten zu Tage.¹⁰⁴

Die Göttinger Erklärung sowie die Stellungnahmen und Solidaritätsbekundungen weiterer angesehener Wissenschaftler im In- und Ausland transferierten das Thema der Atombewaffnung in die Sphäre der öffentlichen Diskussion. Es ließ sich damit entgegen Adenauers Vorstellungen nicht mehr im begrenzten Raum des Bonner Politikgebäudes steuern, sondern verlangte nach schnellen Reaktionen des Kanzlers, um die Kontrolle über den Entscheidungsprozess nicht zu verlieren. Im ersten Schritt nahm Adenauer eine aggressive Diffamierung der Manifestantenschaft in der Öffentlichkeit vor, indem er ihnen die Kompetenz für politische Entscheidungsfragen, wie die der militärischen Ausrüstung der Bundeswehr, absprach und sich über ihr Vorgehen empörte.¹⁰⁵ Am Tag nach der Publikation äußerte er sich: »Es ist eine Erklärung, die rein außenpolitischer und militärischer Natur ist, und zu deren Beurteilung man eben doch Kenntnisse haben muß, die auch diesen Herren nicht gegeben sind, da sie nicht zu mir gekommen sind.«¹⁰⁶ Strauß bezichtigte die Wissenschaftler des »leichtfertigen Experiments« und der politischen »Dienstleistung für den Kommunismus«¹⁰⁷. Ziel war es, die politische Naivität der Atomwissenschaftler herauszustellen und die Grenze zwischen wissenschaftlichem und politischem Raum zu manifestieren, wie auch die folgende Äußerung belegt: »Die Göttinger Appellanten sind keine Politiker, sondern Spezialwissenschaftler, die, von falschen Voraussetzungen ausgehend, ihre Stimme erhoben.«¹⁰⁸

Als die öffentliche Diskreditierung nicht gelang, weil die Glaubwürdigkeit und das hohe akademische Ansehen der Wissenschaftler überwogen, musste Adenauer aus seinem klassischen Reaktionsmuster heraustreten, um die medialen Wogen zu glätten. Am 16. April 1957 richtete sich die Bundesregierung mit einer offiziellen Antwort an die Öffentlichkeit, in der die grundsätzliche Übereinstimmung mit den Zielen des Manifests betont wurde. Der verbleibende Kritikpunkt bezog sich auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung des Manifests, der die Verhandlungsposition der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion geschwächt habe. Inhaltlich wurde richtiggestellt, dass die Anschaffung von Trägersystemen von der nicht angestrebten Ausstattung deutscher Streitkräfte

104 Vgl. ebd., S. 64–70.

105 Adenauer war auch über die Fehleinschätzung von Strauß verärgert, der ihm nach seinem Gespräch mit den Wissenschaftlern versichert hatte, dass sie nicht ohne Vorankündigung an die Öffentlichkeit gehen würden und somit keine Gefahr für den Wahlkampf darstellten.

106 Konrad Adenauer, zit. n.: Lorenz, *Protest der Physiker* (wie Anm. 93), S. 42.

107 Die üblicherweise praktizierte Methode des Vorwurfs der Nähe zum Kommunismus funktionierte bei der Manifestantenschaft nicht. Die Professoren waren fest im bürgerlichen Milieu verankert. Vgl. ebd., S. 56f., 87 u. 124f.; Knoll, *Atomare Optionen* (wie Anm. 20), S. 168–170.

108 *Angst vor dem Atom – oder Angst vor einem 3. Kabinett Adenauer? (19.4.1957)*, ASCP, 2. Wahlperiode, 68 Atomfragen 1956–57.

mit atomaren Sprengköpfen zu trennen sei. Einen Tag später lud Adenauer persönlich einige Unterzeichner des Göttinger Manifests zu einem gemeinsamen Gespräch mit führenden Politikern und Generalen ins Bundeskanzleramt ein. In einer minutiös geplanten Atmosphäre fanden sich die Wissenschaftler am ovalen Konferenztisch Adenauer, Strauß, Staatssekretär Walter Hallstein und Hans Globke gegenüber wieder. Taktisch geschickt wurde das gemeinsame, übergeordnete Ziel von Politikern, Militärs und Wissenschaftlern herausgearbeitet – die allgemeine kontrollierte Abrüstung. Zudem wurde beteuert, die Bundesregierung strebe keine eigene Atomwaffenproduktion an und würde die Forscher somit auch nicht in Bedrängnis bringen. Als Ergebnis des Gesprächstages konnte Adenauer eine gemeinsame Verlautbarung erwirken, die wesentliche Teile der Göttinger Erklärung relativierte und den Bezugspunkt von der Bundesrepublik auf die internationale Ebene verschob. Durch die Verallgemeinerung der Aussagen auf alle Staaten und die Betonung der generellen Atomwaffengefahr verlor die Erklärung an Schärfe. Der neue Text suggerierte Übereinstimmung und dokumentierte damit die Auflösung des Konflikts, ohne dass Adenauer große Einschränkungen des politischen Spielraums erdulden musste. Die Vereinbarung legte lediglich eine Sperrfrist der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen für die nächsten 18 bis 24 Monate fest. Das konsensorientierte Kommuniqué konnte zur Entschärfung der Debatte im Bundestagswahlkampf beitragen.¹⁰⁹

Auch wenn das Göttinger Manifest in seinen konkreten inhaltlichen Auswirkungen erstaunlich folgenlos blieb, brach es doch die arkanpolitischen Entscheidungsstrukturen auf und war Auslöser für eine breite innenpolitische Diskursbeteiligung – man könnte sagen für einen demokratischen Partizipationsprozess. Die Göttinger Achtzehn konterkarierten mit ihrem Gang an die Öffentlichkeit die Kommunikation der Verschleierung und Irreführung durch die Regierenden und regten die Bevölkerung mit ihrer Aufklärung zu einer kritischen Betrachtung und Beteiligung am Diskurs an. Im Endeffekt übernahmen sie damit die Aufklärungs-, Kontroll- und Korrektivfunktion der parlamentarischen Opposition.¹¹⁰ »Mit der Göttinger Erklärung und dem Schweitzer-Appell verbanden sich aufklärerische Position und ethisches Postulat zu einer politischen Gefahr für die amtierende Regierung.«¹¹¹ In langfristiger Perspektive reagierte Adenauer darauf mit der Installation eines der Union freundlich gesinnten Gegenexperten. Nachdem Carl Friedrich von Weizsäcker das Angebot abgelehnt hatte, bemühte sich der Atomwissenschaftler Pascual Jordan die Legitimation der Göttinger Achtzehn mit der Inszenierung einer Anti-Göttingen-Agitation im Auftrag der Regierung zu untergraben. Im Gegenzug erhielt er bei der anstehenden Bundestagswahl einen aussichtsreichen CDU-Listenplatz. In seiner

109 Vgl. Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 20), S. 171 f.; Lorenz, Protest der Physiker (wie Anm. 93), S. 58–62.

110 Vgl. ebd., S. 359.

111 Ebd., S. 88.

großaufgelegten Schrift bemängelte er die »extrem einseitige Beurteilung des Problems in sensationeller Form«¹¹² und degradierte das Göttinger Manifest zu einer »Aufforderung zum kollektiven Selbstmord«¹¹³.

2.5.3 Ausweitung zur gesamtgesellschaftlichen Diskussion: Von Kirche bis Kunst

Im Verlauf der 1950er Jahre stabilisierten sich die Lebensumstände der bundesrepublikanischen Bevölkerung gemessen am Zerstörungsgrad nach dem Zweiten Weltkrieg rapide. Das Niveau des Lebensstandards stieg einhergehend mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau stark an. Das ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis konnte durch eine Stabilisierung der staatlichen Ordnung befriedigt werden. Umfrageergebnisse spiegelten eine zunehmend positive Wahrnehmung der eigenen Lebensumwelt wider: Sprachten sich 1951 noch 42 % der Befragten für die Jahre zwischen 1933 und 1939 als »beste« Zeit des Jahrhunderts aus (nur 2 % entfielen auf die Gegenwart), war es 1959 für 42 % die Gegenwart.¹¹⁴ In dieser Phase gewannen neben privaten Lebensbereichen auch politische Programme wieder an Attraktivität. Mitgestaltungswille und Partizipationsbestrebungen über die Stimmabgabe bei Wahlen hinaus begannen sich in verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu entfalten.

Die Frage der Kirchenvertreter in der Atomwaffendiskussion ähnelt der bereits bei den wissenschaftlichen Experten beschriebenen Problematik: Wie wird mit dem Spannungsverhältnis zwischen ethisch-religiösen Auffassungen und politischen Entscheidungsprozessen verfahren? Ist die Frage nach der Atombewaffnung eine rein politische oder verlangt sie nach einer Verantwortungsethik der Theologen? Selbst auf der inhaltlichen Ebene der Positionierung für oder gegen die moralische Zulässigkeit von Atomwaffen vermischten sich Argumente der christlichen Lehre mit politisch-strategischen Überlegungen. Die Göttinger Achtzehn markierten den Beginn einer intensiven theologischen Auseinandersetzung mit dem Thema atomarer Kriegsführung – besonders im deutschen Protestantismus. Die unterschiedlichen Argumentationsmuster und Streitpunkte der zahlreichen christlichen Untergruppierungen vom *bellum iustum*, der Zwei-Reiche-Lehre und dem Christusbekenntnis im Atomzeitalter können hier keine detaillierte Berücksichtigung finden.¹¹⁵ Bei ihrem gemeinsamen Ziel der Vermeidung eines Atomkriegs ist dem »radikalen Nein« zur

112 Pascual Jordan, Die Verantwortung des Wissenschaftlers, in: Der Mittag (25.4.1957).

113 Ebd.

114 Vgl. Elisabeth Noelle/Peter Neumann (Hg.), Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958–1964, Bonn 1965, S. 230.

115 Für eine nähere Betrachtung der verschiedenen theologischen Einzelpositionen und deren Interaktion wird verwiesen auf: Ulrich Möller, Im Prozess des Bekennens. Brennpunkte der kirchlichen Atomwaffendiskussion im deutschen Protestantismus 1957–1962, Düsseldorf 1999; Ina Görlich, Zum ethischen Problem der Atomdiskussion.

Atomrüstung grundsätzlich ein ›bedingtes Ja‹ entgegen zu setzen. Für Vertreter der Kirchlichen Bruderschaften war eine ethische Legitimation von Atomwaffen unmöglich. Martin Niemöller rief beispielsweise Soldaten zu einem generellen Atomstreik auf und bezeichnete die Bundeswehr als »Schule der Berufsverbrecher«¹¹⁶. Die römisch-katholischen Moraltheologen hingegen hielten die Pflicht der Verteidigung mit gleichwertigen Waffen für vor Gott verantwortbar und unterstützten damit prinzipiell die christdemokratische Regierung. Die Heidelberger Thesen strebten 1959 einen Ausgleich dieser Pole durch das Konzept der »Komplementarität«¹¹⁷ an.

»Die Kirche müsse beides als eine christliche Handlungsweise anerkennen: sowohl den Waffenverzicht als auch die Zustimmung zu dem Versuch, durch das Dasein von Atomwaffen einen Frieden in Freiheit zu sichern.«¹¹⁸

Michael Knoll attestiert den Funktionsträgern der Kirchen bleibende moralische Bedenken, benennt aber ein allmähliches Aufweichen der kategorisch ablehnenden Haltung gegenüber einer Atombewaffnung.¹¹⁹ Auf den verschiedenen Synoden zur Atomdiskussion entwickelte sich Theologie zu einer hochpolitischen Aufgabe. Doch gerade bei moralischen Verantwortungsfragen ist am Ende eine politische Entscheidung notwendig – eben weil sich nicht die eine ›richtige‹ Handlungsmaxime ermitteln lässt.

Die SPD weitete ihren Aktionsradius nach der breiten medialen Thematisierung der Atombewaffnung infolge des Göttinger Manifests auf den außerparlamentarischen Bereich aus. Am 22. Februar 1958 konstituierte sich der Arbeitsausschuss ›Kampf dem Atomtod«¹²⁰, der am 10. März einen gleichnamigen Aufruf an die Presse herausgab. Dieser appellierte an die Bundesregierung, sich um eine atomwaffenfreie Zone in Europa zu bemühen und rief das deutsche Volk zum Widerstand gegen die lebensbedrohende Rüstungspolitik auf. Nachdruck wurde den Forderungen mit dem Versprechen am Ende verliehen: »Wir werden nicht Ruhe geben, solange der Atomtod unser Volk bedroht.«¹²¹ Die oppositionelle Position innerhalb des Bundestages schien keine befriedigende Mitgestaltung der Entscheidungsfrage über Atomwaffen(-trägersysteme) für

Verlauf der Atomdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland und Versuch einer Darstellung der durch sie aufbrechenden ethischen Probleme, Freiburg 1965.

116 Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 20), S. 175.

117 Vgl. Walter Künneth, Atomrüstung und Ethos, in: *Zeitwende* 32 (1961), S. 234–244, S. 235 f.

118 Görlich, Zum ethischen Problem der Atomdiskussion (wie Anm. 115), S. 158.

119 Vgl. Knoll, Atomare Optionen (wie Anm. 20), S. 176.

120 Die Namensgebung impliziert Befürworter des Atomtods, bzw. des Atomkrieges in den Reihen der Bundesregierung. Diese Rhetorik wurde in CSU-Kreisen mit der Gefahr einer neuen Dolchstoßlegende verglichen. Vgl. Aufruf zur Kapitulation, in: *Bayernkurier* (15.3.1958), S. 1.

121 Aufruf »Kampf dem Atomtod!« Vgl. Hans Karl Rupp, *Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer*, Köln 1970, S. 283 f.

die Bundeswehr in ihrem Sinne zu bieten, sodass die SPD die öffentliche Meinung zu mobilisieren versuchte, um so Druck auf die Regierung auszuüben. Mit der Kampagne ›Kampf dem Atomtod‹ beschwor sie ein letztes Mal ihre Tradition der Einheit von politischer Partei und sozialer Bewegung. Im Bündnis mit ihrem Oppositionspartner FDP, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, der Evangelischen Kirche in Deutschland, dem Linkskatholizismus sowie Wissenschaftlern und Schriftstellern wurden seit März 1958 Landes- und Ortsgruppen ins Leben gerufen, die Großkundgebungen, Demonstrationen, Warnstreiks und Fackelmärsche in deutschen Großstädten wie Hamburg, Frankfurt am Main, Mannheim oder Hannover organisierten. Zwischen April und Juni 1958 wurden hunderttausende Menschen mit Parolen wie »Wir wollen so alt werden wie Adenauer« mobilisiert. Die Aktionen verfehlten ihre Wirkung auf die Einstellung der Bevölkerung nicht: Im März 1958 erreichte die Ablehnung der Ausrüstung der Bundeswehrtruppen mit Atomwaffen in Umfrageergebnissen mit 69 % ihren Höhepunkt.¹²² Jedoch schlug sich diese Meinung nicht in den Wahlergebnissen der nordrhein-westfälischen Landtagswahl im Juli 1958 nieder – die CDU ging mit einer absoluten Mehrheit daraus hervor, woraufhin sich die SPD langsam aus dem Bündnis zurückzog und damit dessen Auflösung besiegelte.¹²³

Weitere vielschichtige Protestbekundungen wurden besonders im Zeitraum der großen Bundestagsdebatte im März 1958 an den Bundeskanzler adressiert. Neben dem Deutschen Gewerkschaftsbund als Unterstützer der Göttinger Erklärung und Mitinitiator der Kampagne ›Kampf dem Atomtod‹ bekundeten auf gewerkschaftlicher Seite am 24. März 1958 die ›Industrie-Gewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland‹ und zwei Tage später die ›Industrie-Gewerkschaft Bau-Steine-Erden‹ ihre entschiedene Ablehnung einer bundesdeutschen Atombewaffnung. Die Betriebsräte der Dortmunder Stadtwerke benannten zudem deutlich ihren Unmut über das antidemokratische Vorgehen der Bundesregierung:

»In dem gezeigten Verhalten der Bundesregierung sehen wir nicht ein Mittel zur Erhaltung und Festigung der Demokratie, sondern umgekehrt eine Gefährdung derselben. Mehrheitsverhältnisse, die durch zweifelhafte politische Manipulationen (Hinhalten des Preisgefüges – die wahren Absichten der Atombewaffnung zu verbergen – mit ungeheuren Geldmitteln für Propagandazwecke das Volk zu täuschen) zustande gekommen sind, dürfen nicht in einer grundlegend veränderten Situation das Volk majorisieren. Denn ausser [sic!] Zweifel steht fest, dass eine Bundestagswahl

122 Vgl. Noelle/Neumann, Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958–1964 (wie Anm. 114), S. 471.

123 Es schienen letztendlich doch wirtschafts- und sozialpolitische Themen ausschlaggebender gewesen zu sein. Vgl. Holger Nehring, Die Anti-Atomwaffen-Proteste in der Bundesrepublik und in Großbritannien. Zur Entwicklung der Ostermarschbewegung 1957–1064, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 4 (2003), S. 22–31, S. 25; Lorenz, Protest der Physiker (wie Anm. 93), S. 99–103; Rupp, Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer (wie Anm. 121), S. 127–135.

unter der Perspektive ›Atombewaffnung ja oder nein‹ andere Mehrheitsverhältnisse gezeitigt hätte. Es ist ein leichtes, kurz vor der Wahl den biedereren Mann zu markieren, auf die Vertrauensseligkeit des Volkes zu spekulieren, um dann hinterher in der Praxis Entscheidungen zu fällen, die den Lebensnerv des Volkes treffen. Wäre sich die Regierung in dieser Angelegenheit der Zustimmung des Volkes gewiss, dann brauchte sie keine Volksabstimmung zu fürchten. Da die Regierung nicht gewillt zu sein scheint, das Volk entscheiden zu lassen, droht hier abermals die Gefahr, dass die Demokratie, in der man sich hinter formalem Recht verschanzt, torpediert wird.«¹²⁴

Auch verschiedene Frauenorganisationen positionierten sich seit dem überkonfessionellen und überparteilichen Frauentag im Juli 1957 aktiv gegen die Lagerung von Atomwaffen auf deutschem Territorium und die Errichtung von Atomwaffen-Abschussrampen. Sowohl lokale Frauenausschüsse als auch der ›Frauenausschuss der Sozialdemokratischen Bundespartei‹ und internationale Zusammenschlüsse wie die ›Welt-Organisation der Mütter aller Nationen‹, (W. O. M. A. N.) nahmen bei ihrer Ablehnung eine dezidiert weibliche Perspektive ein. Als Hüterinnen des biologischen Lebens glaubten sie an ihre besondere Verpflichtung sich gegen eine Atombewaffnung einzusetzen zu müssen. In einigen Stellen wird historisch Bezug genommen auf Erfahrungen der externen Zuweisung einer Mitverantwortung der Frauen für die von Männern getroffenen politischen Fehlentscheidungen. Diese Schuld der Passivität sollte sich in der Frage der Atomrüstung nicht wiederholen.

›Sie, Herr Bundeskanzler, verdanken Ihr Mandat der überwältigenden Mehrheit weiblicher Wähler, die ihr Vertrauen in Sie setzten, als Sie verkündeten: keine Experimente. Atomwaffen sind das gefährlichste Experiment, und wir vereinen unsere Stimmen mit denen, die davor warnen. Überhören Sie nicht die Stimmen der Frauen und Mütter, die sich wiederum vertrauensvoll an Sie wenden, denn die Frauen und Mütter waren es, die immer die bösen Folgen von politischen Fehlentscheidungen in voller Schwere mitzutragen hatten. Die Mütter haben nicht vergessen, daß man sie nach dem letzten Krieg mitverantwortlich macht für Vorgänge, an denen sie keinen Anteil hatten. Ihre Passivität wurde ihnen als Schuld angerechnet. Darum fühlen wir heute die unabdingbare Verpflichtung unsere Stimme zu erheben, um vor dem Urteil der Nachwelt bestehen zu können.«¹²⁵

Der bundesrepublikanische Atomwaffendiskurs wurde auch Objekt einer politischen Protestliteratur in intellektuellen Kreisen; allerdings eher als Ansammlung nicht organisierter Einzelstimmen. Günther Weisenborn schrieb 1958 die ›Göttinger Kantate‹ als oratorische Dokumentarrevue. Inszeniert wurde sie von Erwin Piscator und im Rahmen des SPD-Parteitages im Mai 1958 zur Auf-führung gebracht. Der Lyriker Gerd Semmer verfasste das ›Atomgedicht 57‹. Es

124 Betriebsräte der Dortmunder Stadtwerke A. G., An Bundeskanzler Adenauer, (26.3.1958), BArch B 136/6891.

125 Welt-Organisation der Mutter aller Nationen W. O. M. A. N.-Deutschland, An Bundeskanzler Adenauer (17.3.1958), BArch BA 136/6891.

thematisierte das harsche Ringen um die Handlungs- und Zuständigkeitsbereiche zwischen Politik und Wissenschaft:

»Aber meine Herren, was geht denn Sie das an?	»Aber meine Herren, was geht denn Sie das an?
Sie glauben, daß man einfach hineinreden kann?	Sie glauben, daß man einfach hineinreden kann?
Das ist doch Politik, wovon Sie nichts verstehen!	Machen Sie Ihre Arbeit, wovon Sie etwas verstehen!
Mund halten, weiterforschen!	Haben Sie denn kein Berufsethos?
Sie sind gar nicht gefragt!	Sie sind gar nicht gefragt!
Keine Diskussion! Weitergehen!«	Keine Diskussion! Weitergehen!« ¹²⁶

Selbstverständlich sind im literarischen Zusammenhang auch ›Die Physiker‹ von Friedrich Dürrenmatt zu nennen.

»Wir sind drei Physiker. Die Entscheidung, die wir zu fällen haben, ist eine Entscheidung unter Physikern. Wir müssen wissenschaftlich vorgehen. Wir dürfen uns nicht von Meinungen bestimmen lassen, sondern von logischen Schlüssen. Wir müssen versuchen das Vernünftige zu finden. [...] Sie wollen ihr [der Physik (S. S.)] die Freiheit bewahren, Kilton, und streiten ihr die Verantwortung ab. Sie dagegen, Eisler, verpflichten die Physik im Namen der Verantwortung der Machtpolitik eines bestimmten Landes. Wie sieht nun aber die Wirklichkeit aus? [...] Können Sie die Partei im Sinne Ihrer Verantwortung lenken, oder laufen Sie Gefahr, von der Partei gelenkt zu werden? [...] Da ziehe ich mein Irrenhaus vor. Es gibt mir wenigstens die Sicherheit, von Politikern nicht ausgenützt zu werden. [...] Es gibt Risiken, die man nie eingehen darf: der Untergang der Menschheit ist ein solches. Was die Welt mit den Waffen anrichtet, die sie schon besitzt, wissen wir, was sie mit jenen anrichten würde, die ich ermöglichen, können wir uns denken. Dieser Einsicht habe ich mein Handeln untergeordnet.«¹²⁷

Diese Zeilen des Johann Wilhelm Möbius verfasste Friedrich Dürrenmatt 1961 und traf mit seiner Frage nach der Verantwortung der Wissenschaft im Atomzeitalter den gesellschaftlichen Nerv der Zeit.¹²⁸

Es ist darauf hinzuweisen, dass auch Querverbindungen zwischen den einzelnen Protestgruppen bestanden und sich im Konsens der Ablehnung der Atombewaffnung zeitweise ungeahnte Bündnisoptionen unabhängig von politischen Grundeinstellungen entwickelten.¹²⁹ Aufgrund der von ihnen medial artikulierten öffentlichen Kritik hatte sich Adenauer von seiner Klandestinpolitik hinter verschlossenen politischen Türen zu verabschieden. Er geriet unter den

126 Zit. n.: Günther Maschuff, »...die Mörder sind inmitten.« Protestliteratur unter Adenauer, in: Eckhard Siepmann (Hg.), Bikini. Die fünfziger Jahre. Politik, Alltag, Opposition. Kalter Krieg und Capri-Sonne, Berlin 1981, S. 118–122, S. 118.

127 Friedrich Dürrenmatt, Die Physiker. Eine Komödie in zwei Akten, Zürich 1998, S. 72 f.

128 1962 avancierte die Komödie ›Die Physiker‹ von Friedrich Dürrenmatt zum meistgespielten Theaterstück im deutschen Sprachraum.

129 Vgl. Lorenz, Protest der Physiker (wie Anm. 93), S. 104.

Druck, öffentlichkeitswirksam Stellung beziehen zu müssen und neue Strategien der Inszenierung einer Konsenssituation zur Abschwächung des Konfliktes zu entwickeln.

Mit den von SPD und dem Aktionsbündnis ›Kampf dem Atomtod‹ angestrebten und teilweise in Frankfurt am Main, Hamburg und Bremen durchgeführten Volksbefragungsaktionen wurde die Frage der nationalen Atombewaffnung nach ihrer parlamentarischen Entscheidung im März 1958 auf der Landes- und Stadtparlamentsebene gestellt.¹³⁰

»In der Tat erhofft sich die SPD von dieser Aktion [...] einen Druck auf das Parlament mit dem Ziel, die Entschließung des Bundestages zur Atombewaffnung aufzuheben. Das, was das Parlament [handschriftlich: der Bundestag], so wie es im Grundgesetz allein vorgesehen ist, auf legale Weise beschlossen hat, soll durch den Druck der Straße verhindert werden. Die SPD rüttelt deshalb mit ihrem Gesetzentwurf über eine Volksbefragung an den Grundlagen unserer Demokratie.«¹³¹

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht die Volksbefragungen am 30. Juli 1958 als verfassungswidrig verbot,¹³² wurde ein breiter Diskurs über die Art der demokratischen Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen angestoßen. Vertreter der SPD sahen die Gelegenheit zur politischen Meinungsäußerung als Voraussetzung für die Identität eines Bürgers mit seinem Staat an: »Der Staatsbürger darf sich nicht in dem Zeitraum zwischen den Wahlterminen, also [sic] eine Art Staatsbürger im Ruhestand ansehen, sondern er muß auch durch eine derartige Befragung seine Meinung als Souverän zu einem wichtigen staatspolitischen Problem sagen können.«¹³³ Der CDU-Abgeordnete Karl Kanka begründete hingegen die Sinnlosigkeit einer Volksbefragung damit, dass die »Fragen, um die es hier geht, [...] ja nicht aus ihrem grösseren [sic!] Zusammenhang gerissen werden [dürfen]. Und wir glauben, daß wir den Willen des Volkes schon kennen.«¹³⁴ Auch der Bundeskanzler musste die Stimmung innerhalb der Bevölkerung aufnehmen und sich mit ihr auseinandersetzen. Wäre er sich der breiten Unterstützung seiner Außen- und Sicherheitspolitik sicher gewesen,

130 Generell ist an dieser Stelle auf die lokalen Protestbewegungen zu verweisen, die sich oftmals erst im Nachgang der formalen politischen Entscheidung formierten, als die Folgen der realen Stationierung von Atomwaffenträgersystemen vor Ort akut sichtbar wurden. Einen Forschungsaufakt für diese regionalen Untersuchungen stellt die Examensarbeit von Elke Balzhäuser, Die Debatte über eine atomare Bewaffnung der Bundeswehr im Spannungsfeld internationaler, nationaler und regionaler Politik 1955–58 dar.

131 Zum Thema Volksbefragung, in: Bayernkurier (14.4.1958).

132 Die Urteilsbegründung beruhte auf der Bundeskompetenz für Verteidigungsangelegenheiten. Volksbefragungen als politisches Mittel werden weder im Grundgesetz noch in anderen Bundesgesetzen per se ausgeschlossen.

133 Karl Wittrock (SPD), Das politische Interview mit MdB Dr. Karl Kanka (CDU) und MdB Karl Wittrock (SPD). Der SPD-Antrag auf eine Volksbefragung, Hessischer Rundfunk (24.4.1958), ASCP, Landesgruppe, 3. Wahlperiode, 162 Pressemitteilungen Verteidigungspolitik 1958–1961.

134 Ebd.

hätte er die Volksbefragung prinzipiell nicht fürchten müssen.¹³⁵ Auch haben ihn die Allensbacher Umfrageergebnisse im Sommer 1957 im Hinblick auf seine Wiederwahl im September durchaus besorgt gestimmt.

3. Schlussbemerkungen

Die parlamentarische Demokratie wurde zwar 1949 formal als neues Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt. Dies bedeutete aber keinesfalls eine ›Stunde Null‹ für das Denken ihrer Staatsbürger. Obrigkeitsstaatliche, totalitäre Gesellschaftsmuster der Vergangenheit mussten erst aufgebrochen werden, um Raum für eine neue Form des politischen Entscheidens zu eröffnen. Demokratie lebt von Austausch und benötigt eine kritische Öffentlichkeit, wenn sie nicht auf der Ebene eines bloßen Wahlaktes zur Einsetzung der politischen Führungsriege verbleiben will. Genau diese Öffentlichkeit musste sich in der Bundesrepublik in den 1950er Jahren erst herausbilden. Gabriele Metzler datiert diese Schwelle auf die Zeit um 1957, in der die Diskussion um eine deutsche Atombewaffnung ihren ersten Höhepunkt fand.¹³⁶ Nachdem die erste Phase der generellen wirtschaftlichen und (außen-)politischen Stabilisierung zu einem Ende kam, eröffneten sich Möglichkeiten für eine kritischere Haltung gegenüber den Eliten und Spielräume für ein neues Partizipationsverständnis.

Anhand der militärpolitischen Frage nach der Ausrüstung der Bundeswehr mit atomaren Waffenträgersystemen veränderte sich das Demokratieverständnis der bundesdeutschen Gesellschaft. Während Adenauer weiterhin versuchte im Sinne der ›Kanzlerdemokratie‹ ›von oben nach unten durch zu regieren‹, traten ihm auf verschiedenen Ebenen gesellschaftliche Widerstände entgegen, mit denen er sich auseinandersetzen musste und auf die er zu reagieren hatte. Der parlamentarischen Opposition gegenüber konnte Adenauer zwar noch relativ dominant auftreten, ohne sie in Entscheidensvorgänge miteinbinden zu müssen. Dies war zu einem Großteil der etablierten Monopolstellung seines Amtes und der teilsoveränen Lage der Bundesrepublik geschuldet. Die Informationsabhängigkeit und das bewusste Heraushalten der Opposition aus Entscheidungsprozessen wurden zwar langsam erkannt und auch sehr deutlich benannt, eine Änderung konnte allerdings innerhalb des parlamentarischen Rahmens nicht erwirkt werden.

Die fehlende demokratische Kontroll- und Auskunftsfunktion wurde von Pressevertretern und durch die öffentliche Positionierung der Göttinger Achtzehn übernommen. Dadurch verwischte die klare topographische Abgrenzung

135 So argumentierte natürlich zeitgenössisch die SPD.

136 Vgl. Gabriele Metzler, Stabilisierung, Normalisierung, Modernisierung. Die Bundesrepublik in den 1950er Jahren, in: Thomas Henne/Arne Riedlinger (Hg.), Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsdikatur des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 2005, S. 25–44, S. 42–44.

zwischen dem politischen, dem wissenschaftlichen und dem öffentlichen Raum. Die Öffnung der politischen Diskussion ließ schlagartig weitere Stimmen von Kirchenvertretern, Gewerkschaftlern und Künstlern laut werden und ermunterte die Bevölkerung, sich mit der brisanten Frage der Atomwaffen auseinanderzusetzen. Auch wenn die Pluralisierung der Stimmen und die kritischen Stellungnahmen sich nicht im Ergebnis der parlamentarischen Entscheidung für die Einführung amerikanischer Matador-Systeme widerspiegeln, hatten sie eine gewichtige Auswirkung auf den Lernprozess demokratischen Entscheidens der jungen Bundesrepublik Deutschland.

Adenauer wurde mit der Kehrseite seiner Klandestinpoltik konfrontiert: Die fehlende Sensibilisierung für die Komplexität und die Risiken der Atomwaffenthematik führte zu Vermittlungsproblemen seiner Richtungsentscheidung. Er musste sich die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt der Einbindung und der bewussten Ausgrenzung der gesellschaftlichen Partizipationsbemühungen stellen und neue Ansätze zur Legitimation seiner Entscheidungen entwickeln. Wie war das Vertrauen der Bürger zu gewinnen – durch strikte Geheimhaltungspolitik oder mithilfe der Veröffentlichung gezielter Sachinformationen? Die Einbindung in Entscheidungsprozesse macht die Akteure mitverantwortlich für die Folgen der Entscheidung und kann somit eine größere Akzeptanz der Entscheidung hervorrufen. Konnte es nicht auch das eigene Argument stärken, wenn die Alternativen offen benannt und mit Bezug auf Expertenäußerungen abgewogen werden, anstatt sie zu dementieren und die Entscheidung möglichst zum Verschwinden zu bringen? Die Figur des Gegenexperten wurde als Mittel zur Delegitimierung unliebsamer Expertenäußerungen entdeckt und im Experten-Dissens die formale Grundbedingung für politische Entscheidungsmacht erkannt. Gerade durch die offensichtliche Divergenz der Expertenmeinungen wird die Notwendigkeit politischer Entscheidungen sichtbar und begründbar.¹³⁷ Im Übergang von den 1950er zu den 1960er Jahren vollzog sich eine Veränderung in Adenauers Entscheidungsdenken, bedingt durch die Öffnung des politischen Partizipationsraumes.

Auch die gesellschaftlichen Gruppen außerhalb des genuinen Politiksystems mussten ihre neue Rolle im demokratischen System erst finden. Adenauer befand sich nicht allein in einer fortgeschrittenen Alterskohorte; auch die führenden Atomwissenschaftler, Kirchenvertreter und Gewerkschaftler kannten überwiegend obrigkeitsstaatliche Regierungssysteme in Deutschland. Es musste erst eine Beziehung zur parlamentarischen Demokratie aufgebaut werden. Wer trägt nicht nur formale, sondern auch gesellschaftliche Mitverantwortung für politische Entscheidungen? Welche Partizipationsmöglichkeiten gibt es? Wie können eigene Motive und Interessen möglichst erfolgreich eingebracht werden?

137 Vgl. Bogner/Menz, *Wissenschaftliche Politikberatung?* (wie Anm. 30), S. 394–397; Rüb, *Politisches Entscheiden* (wie Anm. 6), S. 27; Huber, *Öffentliche Experten* (wie Anm. 3), S. 31; van den Daele, *Objektives Wissen als politische Ressource* (wie Anm. 30), S. 297, 299 u. 309; Stehr/Grundmann, *Expertenwissen* (wie Anm. 30), S. 35.

›Grenzgänger‹ wie Carl Friedrich von Weizsäcker testeten besonders intensiv die Gestaltungsmöglichkeiten im Dazwischen von Politik und Wissenschaft.

Anhand der Diskussion über die Atombewaffnung der Bundeswehr in den 1950er Jahren sind unterschiedliche Strategien zur Partizipation am politischen Entscheidungsprozess sichtbar geworden: Um der strikten Geheimhaltung und der Politik der ›großen Männer‹ hinter verschlossenen Türen entgegen zu wirken, wählten die Akteure den Gang an die Öffentlichkeit und erzwangen so eine Reaktion und eine Form der Einbindung. Die Göttinger Achtzehn setzten Adenauer zuerst unter Zugzwang, auch wenn sie im persönlichen Gespräch wieder einknickten. Der Weg über die Öffentlichkeit und die mediale Präsenz verhalf zudem zu einer möglichst lauten Positionierung, was bei Adenauers autoritärem Auftreten und dem forschen Diskreditierungsstil der CDU vonnöten war. Der demokratische Lernprozess nahm seinen Anfang im Aufdecken der politischen Taktiken der ›Kanzlerdemokratie‹, vor allem durch die Oppositionsparteien im Parlament. In einem zweiten Schritt traten weitere Akteure hinzu und versuchten durch eine möglichst frühzeitige Teilhabe am Entscheidungsprozess die arkanpolitische Struktur aufzubrechen. Mit dem veränderten Verhältnis zwischen Politikern und Experten entwickelte sich auch die Vorstellung des demokratischen Entscheidens weiter.

Matthias Glomb

Politisches Planen und Entscheiden im bundesrepublikanischen Bildungsföderalismus der langen sechziger Jahre

Die Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung¹

1. Einleitung

Entscheiden ist eine Zumutung.² »Es müssen immer mehr Entscheidungen von immer größerer Tragweite getroffen werden, während gleichzeitig das Abwägen aller relevanten Umstände immer aussichtsloser wird und die Entscheidungsfolgen immer weniger abschätzbar sind. Entscheiden wird also immer riskanter, und zwar sowohl im Alltag als auch in Politik, Recht und Wirtschaft.«³ Uwe Schimank, auf den sich dieser Befund stützt, sieht darin ein wesentliches Merkmal moderner Gesellschaften, die er als Entscheidungsgesellschaften beschreibt.⁴ Diese zeichnen sich im Umgang mit der »Zumutung rationalen Entscheidens unter Bedingungen hoher Komplexität«⁵ dadurch aus, dass sie unterschiedliche Strategien, Verfahren und Ressourcen herausbilden, um die Wahrscheinlichkeit des Entscheidens zu erhöhen.⁶ Eine solche Ressource stellt

1 Der vorliegende Aufsatz greift auf Ergebnisse des laufenden Forschungsprozesses des Teilprojektes C06 »Entscheiden im politischen System der Bundesrepublik Deutschland« unter der Leitung von Herrn Prof. Thomas Großbölting im DFG-geförderten Sonderforschungsbereich 1150 »Kulturen des Entscheidens« zurück. Einige Aspekte des gegenwärtigen Aufsatzes wurden bereits in der folgenden Publikation beleuchtet und sollen hier fortgeführt bzw. konkretisiert werden: Matthias Glomb, *Verwissenschaftlichte Politik? Planung und Entscheidung in der bundesrepublikanischen Bildungspolitik der 1960er und frühen 1970er Jahre*, in: Ulrich Pfister (Hg.), *Kulturen des Entscheidens. Narrative – Praktiken – Ressourcen*, Göttingen 2019, S. 371–384.

2 Vgl. Barbara Stollberg-Rilinger, *Von der Schwierigkeit des Entscheidens*, in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), *Glanzlichter der Wissenschaft – ein Almanach*, Stuttgart 2013, S. 145–154, S. 146.

3 Sonderforschungsbereich 1150, *Antrag auf Einrichtung und Förderung des Sonderforschungsbereichs 1150 »Kulturen des Entscheidens«*, Münster 2014, S. 6.

4 Vgl. Uwe Schimank, *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden 2005, S. 11.

5 Ebd.

6 Vgl. Philip Hoffmann-Rehnitz, *Kommentar zur Sektion »Praktiken des Entscheidens«*, in: Arndt Brendecke (Hg.), *Praktiken der Frühen Neuzeit. Akteure, Handlungen, Artefakte*, Köln 2015, S. 673–683, S. 679.

unter anderem wissenschaftliche Expertise dar, die nach Gabriele Metzler im Übergang von den fünfziger zu den sechziger Jahren als neues Element in das Blickfeld der politischen Entscheidungsträger geriet.⁷

Eingebettet war dieser Vorgang in eine kontrovers geführte Diskussion, deren Höhepunkt die sogenannte Technokratiedebatte rund um den Soziologen Helmut Schelsky war.⁸ In ihrem Mittelpunkt stand vor allem die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Wissenschaft bzw. von Entscheidung und Expertise. Während Schelsky das dystopische Bild eines »technischen Staates«⁹ zeichnete, in dem die eigentlichen Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems zu Erfüllungsgehilfen von Sachnotwendigkeiten würden, hielten ihm verschiedene Seiten entgegen, dass die Integration des wissenschaftlichen Sachverständigen eine notwendige Voraussetzung für die Entscheidungsfindung in der »wissenschaftlich-technischen Zivilisation« sei.¹⁰ Im bildungspolitischen Nachkriegsdiskurs war es vor allem Hellmut Becker, Direktor des 1963 gegründeten Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, der diese Perspektive stark machte und auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von ›Geist‹ und ›Macht‹ im bildungspolitischen Entscheidungssystem hinwies.¹¹ Doch nicht nur auf Seiten der Wissenschaft, sondern auch in den Ministerien und Verwaltungen begann sich diese Auffassung durchzusetzen.¹² Binnen weniger Jahre etablierte man verschiedene bildungspolitische Beratungs- und Planungsgremien, die die politischen Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene mit Informationen und Entscheidungshilfen versorgen sollten.

Der vorliegende Aufsatz widmet sich dem Entscheiden über bildungspolitische Entscheidungen sowie dem Wandel der Kooperationsformen von Politik und Experten in der bundesrepublikanischen Bildungspolitik der sechziger

7 Vgl. Gabriele Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn 2005, S. 151.

8 Vgl. Helmut Schelsky, *Demokratischer Staat und moderne Technik*, in: *Atomzeitalter. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik* 5 (1961), S. 99–102.

9 Ebd., S. 99.

10 Hierzu vor allem: Hans Paul Bahrtdt, *Helmut Schelskys technischer Staat. Zweifel an »nachideologischen Geschichtsmodellen«*, in: *Atomzeitalter. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik* 9 (1961), S. 195–203; Jürgen Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: Ders. (Hg.), *Technik und Wissenschaft als »Ideologie«*, Frankfurt a. M. 1963, S. 120–145; Eugen Kogon, *Demokratischer Staat – Moderne Technik*, in: *Atomzeitalter. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik* 9 (1961), S. 147–151; Helmut Krauch, *Wider den technischen Staat*, in: *Atomzeitalter. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Politik* 9 (1961), S. 201–203.

11 Vgl. Hellmut Becker, *Sozialforschung und Bildungspolitik*, in: *Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hg.), Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai in Berlin, Stuttgart 1959*, S. 191–206, S. 204.

12 Vgl. Wilfried Rudloff, *Wieviel Macht den Räten? Politikberatung im bundesdeutschen Bildungswesen von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren*, in: Ders./Stefan Fisch (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin 2004, S. 153–188, S. 155.

Jahre, genauer den Jahren 1965 bis 1970. Hierbei handelt es sich um eine Zeit, in der die Kultusverwaltungen bereits erste Erfahrungen mit den verschiedenen Sachverständigengremien auf dem Feld der Bildungspolitik gemacht hatten und Parlamente, Ministerien und Regierungen in verdichteter Form über das bildungspolitische Planungs- und Entscheidungssystem sowie die Beteiligungsformen von Experten an den verschiedenen Prozessen bildungspolitischen Entscheidens diskutierten. Dabei standen vor allem Fragen im Mittelpunkt, die die bundesweite Koordinierung, vorausschauende Planung und einheitliche Umsetzung von Reformmaßnahmen zur Neuordnung des Bildungswesens betrafen. Ihre Beantwortung mündete gegen Ende der sechziger Jahre in unterschiedlichen Gestaltungsentscheidungen, die allesamt vorstrukturierend auf das bildungspolitische Planungs- und Entscheidungssystem zurückwirkten.¹³ Zu ihnen zählte unter anderem die Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Diese soll im Folgenden zum Ausgangspunkt gemacht werden, um beispielhaft die Modi der Kooperation von Politik und Experten in der bundesdeutschen Bildungspolitik sowie ihren Wandel im Übergang von den sechziger zu den siebziger Jahren herauszustellen. Dazu eignet sich die »am Höhe- und zugleich Scheitelpunkt der Planungseuphorie«¹⁴ gegründete Kommission in besonderem Maße, weil sie in der Wahrnehmung der damaligen Entscheidungsträger stellvertretend für eine »neue Form der Planung im Bundesstaat«¹⁵ stand. Dabei soll aufgezeigt werden, dass die Gründung des Planungsgremiums der vorläufige Abschluss einer Phase auf dem Feld der Bildungspolitik war, in der die politischen Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene nach geeigneten Formen für die Zusammenarbeit von Politik und Sachverständigen suchten und neue »regulativ[e] Bedingungen für richtiges Entscheiden«¹⁶ setzten. Thesenhaft soll hier also formuliert werden, dass die Bund-Länder-Kommission als organisationspolitische Antwort auf die Frage konzipiert wurde, wie im föderalen Mehrebenensystem gewährleistet werden

13 Zum Begriff der Gestaltungsentscheidung siehe: Schimank, Entscheidungsgesellschaft (wie Anm. 4), S. 30 f.; er definiert den Begriff wie folgt: »Eine Gestaltungsentscheidung bestimmt [...] den Spielraum weiteren Handelns bzw. Entscheidens, bisweilen in die Zukunft hinein und sehr restriktiv. Anders gesagt: Eine Gestaltungsentscheidung setzt Handlungs- und oftmals auch Entscheidungsprämissen. [...] Es geht also um Entscheidungen, die Strukturgestaltung betreiben. [...] Aber auch wenn Strukturentscheidungen das Gros der Gestaltungsentscheidungen ausmachen, erschöpfen sich diese nicht darin. [...] Gerade auch auf der Interaktionsebene werden immer wieder Gestaltungsentscheidungen getroffen, die nicht die Form von Strukturentscheidungen annehmen, sondern Entscheidungen über Entscheidungsstrategien darstellen.«

14 Wilfried Rudloff, Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms, in: Matthias Frese u. a. (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2005, S. 259–282, S. 279.

15 Ansprache des Bundeskanzlers Brandt anlässlich der Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens am 25. Juni 1970, Bundesarchiv (künftig BArch) B106/65707.

16 Niklas Luhmann, Organisation und Entscheidung, Wiesbaden 2011, S. 225.

konnte, dass die Empfehlungen und Pläne der auf Bundesebene angesiedelten Sachverständigengremien in Entscheidungen überführt und anschließend von den dafür zuständigen Bundesländern verwirklicht würden. Insofern gibt ihre Gründung Aufschluss darüber, wie die institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft und ihre Wirksamkeitsbedingungen im »kurze[n] Sommer der konkreten Utopie«¹⁷ wahrgenommen und bewertet wurden.

Im Weiteren soll nun also ein Blick auf die Meso-Ebene der Organisation wissenschaftlicher Politikberatung und Planung in der bundesrepublikanischen Bildungspolitik der späten sechziger Jahre geworfen werden. Bevor die Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung genauer beleuchtet werden kann, gilt es aber den historischen Kontext und die institutionellen Voraussetzungen genauer zu beleuchten. Hierfür wird zunächst den Anfängen planerischer Maßnahmen auf dem Feld der Bildungspolitik nachgegangen. Einen wichtigen Stellenwert werden dabei Sachverständigengremien wie der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen und der Deutsche Bildungsrat einnehmen, da man ihnen die Kompetenz zusprach, Pläne für das Feld der Bildungspolitik zu entwickeln.

2. Anfänge der Bildungsplanung: Vom Deutschen Ausschuss zum Deutschen Bildungsrat

Bereits 1953 wurde mit dem Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen ein politikberatendes Gremium auf dem Feld der Bildungspolitik gegründet. Hinter ihm verbarg sich laut Wilfried Rudloff die Absicht, »jenseits von Partikularinteressen und Parteienzwist ein ›Forum des Geistes‹ zu schaffen, in dem sich Persönlichkeiten von hohem öffentlichen Ansehen zu einer Art von bildungspolitischem Ersatzparlament zusammenfinden würden.«¹⁸ Nach einer kontroversen Debatte über die Schwerfälligkeiten des Bildungsföderalismus zu Beginn der fünfziger Jahre, reagierten Bund und Länder am 22. September 1953 mit der Einrichtung des Deutschen Ausschusses auf die öffentliche Diskussionslage. Dabei wiesen sie ihm die Aufgabe zu, »die Entwicklung des deutschen Erziehungs- und Bildungswesens zu beobachten und durch Rat und Empfehlung zu fördern«¹⁹, und garantierten darüber hinaus, dass dieser »innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen frei von allen politischen Bindungen

17 Michael Ruck, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt u. a. (Hg.), *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2003, S. 362–401.

18 Rudloff, *Wieviel Macht den Räten?* (wie Anm. 12), S. 161 f.

19 Satzung des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen vom 26. Februar 1954, in: Manfred Abelein (Hg.), *Deutsche Kulturpolitik. Dokumente*, Düsseldorf 1970, S. 213–214, S. 213.

ganz für das eine in Bund und Ländern lebende Volk wirken könne.«²⁰ Diese Unabhängigkeitsgarantie schlug sich nicht nur im Selbstverständnis des Sachverständigenremiums nieder, sondern auch organisatorisch-strukturell. Der Deutsche Ausschuss bestand nämlich ausschließlich aus Wissenschaftlern und anerkannten Persönlichkeiten, die die ganze Spannweite des schul- und kulturpolitischen Diskurses des ersten Nachkriegsjahrzehnts abbilden sollten.²¹ Doch obwohl sich das Beratungsgremium binnen weniger Jahre zur einzigen Instanz entwickelt hatte, die die Traditionsstränge der bundesdeutschen Bildungspolitik kritisch hinterfragte und die Entwicklung des Bildungswesens in Bezug zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen setzte, stieß seine Arbeit bei den politischen Adressaten auf taube Ohren.²²

Als tiefgreifende Zäsur in der Geschichte des Ausschusses wurde vor allem der politische Umgang mit seinem 1959 veröffentlichten »Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens« wahrgenommen. Die mangelnde Berücksichtigung der über fünfjährigen Arbeit durch die Kultusminister und ihre Konferenz führte zu großer Frustration auf Seiten der Sachverständigen²³ – und war in gewisser Weise auch das Resultat ihrer Ungebundenheit im bildungspolitischen Entscheidungssystem. Denn: Die Kommunikation zwischen Experten und politischen Entscheidern war in keiner Weise festgeschrieben und institutionell abgesichert. Die Konstruktion des Deutschen Ausschusses sowie seine Verortung im föderalen Mehrebenensystem hatten die Einflussmöglichkeiten des Gremiums auf das konkrete Entscheidungshandeln der bildungspolitischen Akteure stark beschnitten.²⁴ Gleichwohl markiert die Publikation des Rahmenplans den Auftakt einer beinahe zwei Dekaden andauernden Diskussion über das Bildungswesen.²⁵ Damit leistete die Empfehlung des Deutschen Ausschusses trotz ihrer ausbleibenden Implementation einen entscheidenden Beitrag zum »Anbruch des ersten großen bildungspolitischen Aufmerksamkeitszyklus der Bundesrepublik«²⁶, in

20 Ansprachen bei der Konstituierung des Ausschusses (1966), S. 968, zit. n.: Klaus Hüfner/Jens Naumann, *Konjunktoren der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, *Der Aufschwung (1960–1971)*, Stuttgart 1977, S. 62.

21 Vgl. Christoph Führ, *Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder*, in: Ders./Carl-Ludwig Furck (Hg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*. Bd. VI/1: 1945 bis zur Gegenwart. Bundesrepublik Deutschland, München 1998, S. 68–86, S. 78; siehe außerdem: Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen, *Vorwort zur Dritten Folge seiner Empfehlungen und Gutachten*, in: Ders. (Hg.), *Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953–1965*, Stuttgart 1966, S. 957.

22 Vgl. Hüfner/Naumann, *Konjunktoren der Bildungspolitik* (wie Anm. 20), S. 118.

23 Vgl. ebd., S. 119.

24 Vgl. Rudloff, *Wieviel Macht den Räten?* (wie Anm. 12), S. 167.

25 Vgl. ebd., S. 166.

26 Wilfried Rudloff, Georg Picht, *Die Verantwortung der Wissenschaften und die »aufgeklärte Utopie«*, in: Theresia Bauer u. a. (Hg.), *Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert*, München 2009, S. 279–296, S. 279.

dessen Mittelpunkt das Modernitätsdefizit des deutschen Bildungssystems sowie die Kritik an den bis dahin praktizierten Modi des Entscheidens auf dem Feld der Bildungspolitik stand.²⁷

Aufgegriffen und zugespitzt wurden diese Topoi von Georg Picht, der mit seiner 1964 in »Christ und Welt« erschienenen Artikelserie die Funktionsunfähigkeit des Erziehungs- und Bildungswesens bemängelte und angesichts der drohenden Bildungskatastrophe zu einer Abkehr »vom unaufdringlichen Instrumentarium der politischen Alltagsroutine«²⁸ aufrief. Seines Erachtens war eine grundlegende Neuordnung des gesamten bildungspolitischen Entscheidungs- und Verwaltungssystems sowie der Aufbau eines entsprechenden Planungsapparats notwendig; andernfalls riskiere man aus Lethargie oder Selbstgefälligkeit den Abbruch des bundesrepublikanischen Aufschwungs, einen »wirtschaftliche[n] Notstand«²⁹, ja letztlich »den dritten großen Zusammenbruch der deutschen Geschichte in diesem Jahrhundert«³⁰. Notstandsszenarien wie diese verfehlten in der bundesdeutschen Nachkriegsgesellschaft keinesfalls ihre Wirkung. Die »Deutsche Bildungskatastrophe« als alleinige Ursache für die bildungspolitischen Entwicklungen der Sechziger und Siebziger darzustellen, würde die Wirkung dieser einzelnen Publikation allerdings überschätzen.³¹ Die Artikelserie von Georg Picht fügte sich vielmehr in eine Reihe von bildungspolitischen Weckrufen ein, deren begrenzter Wirksamkeitsradius nun aber mit einem Male gesprengt wurde.³² Und genau darin ist die wesentliche Leistung der »Deutschen Bildungskatastrophe« zu sehen: Bildungspolitik wurde durch sie zu einem bestimmenden politischen Thema der sechziger und siebziger Jahre.³³

Die von Picht popularisierte und von anderen verbreitete Forderung nach einer Neustrukturierung des bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystems blieb von politischer Seite aus nicht unbeantwortet. Auch in den Regierungen, Ministerien und Verwaltungen war man sich seit Anfang der Sechziger einig, dass das Treffen »guter«, das heißt vermeintlich rationaler und entideologischer Entscheidungen, die Kenntnis über gesellschaftliche Zusammenhänge und Abhängigkeiten sowie die Einführung von wissenschaftsgestützten

27 Siehe hierzu: Andreas Kremer, Entwicklungslinien und Verlauf der Bildungsreform. Bilanzierung in kritischer Absicht, in: Armin Bernhard/Wolfgang Keim (Hg.), 1968 und die neue Restauration, Frankfurt a. M. 2009, S. 189–208, S. 190 ff.

28 Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation, Olten 1964, S. 83.

29 Ebd.

30 Ebd., S. 86.

31 Vgl. Andreas Flitner, Mißratener Fortschritt. Pädagogische Anmerkungen zur Bildungspolitik, München 1977, S. 14.

32 Vgl. Rudloff, Picht (wie Anm. 26), S. 284.

33 Vgl. Ralph Jessen, Zwischen Bildungsökonomie und zivilgesellschaftlicher Mobilisierung. Die doppelte deutsche Bildungsdebatte der sechziger Jahre, in: Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hg.), Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Weilerswist 2004, S. 209–232, S. 217.

Planungsapparaten voraussetzte.³⁴ Damit war auch das Schicksal des Deutschen Ausschusses besiegelt: Dem als »Vorstufe der Bildungsplanung«³⁵ geltenden Gremium traute man parteiübergreifend nämlich nicht mehr zu, den wachsenden Ansprüchen an bildungspolitisches Entscheiden und Handeln gerecht werden zu können. An seine Stelle sollte ein neues Beratungs- und Planungsorgan treten, das nach dem Vorschlag des reformorientierten Bildungspolitikers und baden-württembergischen Kultusministers Wilhelm Hahn (CDU) als ergänzende Kommission des Wissenschaftsrates konstruiert werden sollte.³⁶ Dieser wurde bereits 1957 eingerichtet und genoss aufgrund der politischen Durchschlagskraft seiner Empfehlungen bereits nach kurzer Zeit großes Ansehen im öffentlichen Raum. Doch obwohl die Idee des Kultusministers aus Baden-Württemberg zunächst auf positive Resonanz stieß – insbesondere bei den Vertretern der Bundesregierung – und die weiteren Diskussionen maßgeblich prägte, scheiterte sie unter anderem an den verfassungspolitischen Einwänden des Landes Bayern.³⁷ Nach zähen Verhandlungen verständigten sich Bund und Länder im »Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates« vom 15. Juli 1965 schließlich auf ein Modell, das sich am Wissenschaftsrat orientierte, diesem aber nur in einigen wenigen Punkten entsprach.³⁸

Gemeinsam war dem Nachfolgegremium des Deutschen Ausschusses und seinem wissenschaftspolitischen Vorbild, dass sie den Dialog zwischen Sachverständigen und politischen Entscheidungsträgern durch die Einrichtung von miteinander kooperierenden Kommissionen zu verstetigen suchten. So sah Artikel 1 des 1965 geschlossenen Abkommens analog zur Verwaltungs- und wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrates eine aus Vertretern des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zusammengesetzte Regierungs- und eine aus Experten bestehende Bildungskommission vor.³⁹

34 Vgl. Torsten Gass-Bolm, *Das Gymnasium 1945–1980. Bildungsreform und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland*, Göttingen 2005, S. 239.

35 Ansprache bei der Verabschiedung des Ausschusses, S. 992, zit. n.: Ulla Kleemann, *Der deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen. Eine Untersuchung zur Bildungspolitik-Beratung in der Bundesrepublik Deutschland*, Gießen 1977, S. 14.

36 Vgl. Rudloff, *Wieviel Macht den Räten?* (wie Anm. 12), S. 177; zum genauen Hintergrund und der Entstehungs- wie Wirkungsgeschichte des Wissenschaftsrates siehe: Olaf Bartz, *Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957–2007*, Stuttgart 2007.

37 Vgl. ebd.

38 Vgl. ebd.

39 *Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965*, in: Winfried Böhm/Heinz-Elmar Tenorth (Hg.), *Deutsche Pädagogische Zeitgeschichte 1960–1973. Von der Diskussion um den Rahmenplan zum Bildungsgesamtplan*, Kastellaun 1977, S. 95–97, S. 95; siehe auch: Jürgen Raschert, *Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland*, in: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hg.), *Daten und Analysen. Entwicklungen seit 1950*, Bd. 1, Stuttgart 1980, S. 103–216, S. 168.

Während für das Zwei-Kammer-System des Wissenschaftsrates jedoch die Beteiligung beider Gremien an der Willensbildung und die gemeinsame Beschlussfassung in einer übergeordneten Vollversammlung konstitutiv war, wurden bei der Konstruktion des Bildungsrates sämtliche Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen der Seite der Sachverständigen zugewiesen: Nach Artikel 2 sollte allein die Bildungskommission Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen entwickeln, Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens machen und deren Finanzbedarf berechnen sowie Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens aussprechen.⁴⁰ Die Regierungsbank des Bildungsrates musste lediglich vor der Veröffentlichung von Ergebnissen konsultiert werden und gab folglich auch kein gemeinsames Votum zu den Empfehlungs- und Planentwürfen der Bildungskommission ab.⁴¹ Hintergrund dessen war, dass sich die Länder in den Verhandlungen um die Einrichtung des Bildungsrates dagegen wehrten, gemeinsam mit dem Bund über bildungspolitische Fragen, die ausschließlich in den Kompetenzbereich der Länder fielen, abzustimmen. In der konkreten Praxis etablierte sich deshalb ein Verfahren, das laut Jürgen Raschert, der zunächst im Deutschen Bildungsrat, später auch in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung wichtige Funktionen übernommen hatte, dergestalt aussah,

»daß die Bildungskommission zu ihren Empfehlungsentwürfen die einzelnen Mitglieder der Regierungskommission [...] nacheinander anhörte und daß dann der Vorsitzende eine Zusammenfassung der einzelnen Voten versuchen konnte, über die im Sinne einer Genehmigung des Protokolls eine Abstimmung möglich war. Eine solche Protokollzusammenfassung mußte im Regelfall divergierende Stellungnahmen nebeneinander bestehen lassen, ohne daß eine Mehrheitsbildung für oder gegen die einzelnen Voten deutlichen werden konnte. Die Bildungskommission konnte dann selbst entscheiden, ob sie von den vorgetragenen Voten einzelne für die endgültige Fassung ihrer Empfehlungen berücksichtigen oder ignorieren wollte, in vielen Fällen mehr oder weniger im ungewissen darüber, welche Verbindlichkeit bestand und wie groß Mehrheiten oder Minderheiten hinter einzelnen Voten standen.«⁴²

Im Vergleich zum Wissenschaftsrat, in dem Politik und Sachverständige eng zusammenarbeiteten, hatte die Bildungskommission also weitaus umfangreichere Handlungsspielräume. Diese ermöglichten einerseits die Ausarbeitung konsistenterer Empfehlungen, die den politischen Kompromiss nicht vorwegdenken mussten, andererseits bestand die Gefahr, dass sich das Gremium ohne die Einbindung der politischen Entscheidungsträger zu einem zahnlosen

40 Vgl. Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965 (wie Anm. 39), S. 96.

41 Vgl. Geschäftsordnung des Deutschen Bildungsrates vom 4. November 1966, in: Manfred Abelein, Deutsche Kulturpolitik (wie Anm. 19), S. 218–222, S. 220.

42 Raschert, Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus (wie Anm. 39), S. 170.

Tiger entwickelte.⁴³ Eine Selbstbindung der Bundes- und Landesvertreter an die Empfehlungen des Bildungsrates, wie sie beispielsweise in Artikel 3 des »Abkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates« festgeschrieben wurde, fehlte darüber hinaus. Nach Raschert handelte es sich bei der Konstruktion des Bildungsrates letztlich um die Durchsetzung eines Modells, das die Länder bereits Ende der fünfziger Jahre bei der Gründung des Wissenschaftsrates favorisiert hatten.⁴⁴ Das 1965 eingerichtete Gremium entsprach nämlich jener »Vorstellung einer unverbindlichen wissenschaftlichen Beratungskommission ohne großen institutionellen Unterbau, die damals von den Ländern vertreten, aber vom Bund und den Wissenschaftsorganisationen konterkariert worden war.«⁴⁵ Insofern kann der Bildungsrat als eine Zwitterform zwischen dem Deutschen Ausschuss und dem Wissenschaftsrat beschrieben werden.

Anhand dieser kurzen Skizze über die Anfänge der Bildungsplanung in der Bundesrepublik sollte bereits deutlich geworden sein, dass es sich bei der Bildungspolitik um ein Feld handelte, auf dem mit großem Nachdruck auf die Integration von wissenschaftlichen Experten in den politischen Entscheidungsprozess gedrängt wurde. Nicht ohne Grund entwickelte sich die Bildungspolitik zu der stärksten »Domäne der Experten, vornehmlich derjenigen aus dem – im weitesten Sinne – sozialwissenschaftlichen Bereich.«⁴⁶ Die Entstehungshintergründe des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen sowie des Deutschen Bildungsrates weisen allerdings darauf hin, dass es bei ihrer Gründung nicht nur darum ging, das Entscheidungshandeln der politischen Amts- und Mandatsträger durch wissenschaftlich generiertes Wissen stärker abzusichern.⁴⁷ Darüber hinaus sollten die neu geschaffenen Beratungs- und Planungsgremium strukturelle Defizite des föderalen Mehrebenensystems kompensieren.⁴⁸ Die zwischen Bund und Ländern etablierten Modi der politischen Entscheidungsfindung stießen seit Anfang der fünfziger Jahre nämlich mehrfach an die Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit und wurden immer wieder Gegenstand der öffentlichen Kritik. Dieser Aspekt zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der wissenschaftlichen Beratung und Planung auf dem Feld der Bildungspolitik.

Jenseits der Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform und Neuordnung des bildungspolitischen Institutionengeflechts hatten die Akteure auf Bundes- und Landesebene aber höchst unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie man die Zusammenarbeit von Politik und Experten organisieren sollte. Während die Länder eine eher dezisionistische Auffassung vertraten bzw. sachverständige

43 Vgl. ebd.

44 Vgl. ebd., S. 171 f.

45 Ebd., S. 172.

46 Metzler, Konzeptionen politischen Handelns (wie Anm. 7), S. 187.

47 Vgl. ebd., S. 183.

48 Vgl. Rudloff, Wieviel Macht den Räten? (wie Anm. 12), S. 160.

Beratung und politische Entscheidung strikt voneinander trennen wollten, setzte der Bund auf den Verbindlichkeit erzeugenden Einbezug der landes- und bundespolitischen Entscheider in den Beratungs- und Planungsprozess und somit auf ein kritisch-konstruktives Wechselverhältnis von Politik und Experten. Sowohl der Wissenschafts- als auch der Bildungsrat stellen vor dem Hintergrund dieser divergierenden Positionen Gremien dar, die ihrer Entstehungsgeschichte nach Kompromisse waren, bei denen sich mal die eine, mal die andere Seite stärker durchsetzen konnte. Doch unabhängig von ihren konkreten Konstruktionsprinzipien hatten beide Gremien maßgeblich Anteil an der sukzessiven Verbundesstaatlichung der bundesrepublikanischen Bildungspolitik.⁴⁹ Der Deutsche Bildungsrat sowie der Wissenschaftsrat wurden nicht nur als auf Bundesebene angesiedelt wahrgenommen, sondern boten laut Gabriele Metzler der Bundesregierung neue Möglichkeiten, um zu landespolitischen Fragen Stellung zu beziehen und an Lösungen im Interesse des gesamten Bundesstaates mitzuwirken.⁵⁰ Wie diese Optionen im Einzelnen von der Bundesregierung wahrgenommen und bewertet wurden, ist eine der zentralen Fragen, deren Beantwortung Ende der sechziger Jahre in der erneuten Umstrukturierung des bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystems mündete. Diese Entwicklung steht gleichsam für den Anbruch einer neuen Phase der Bildungsplanung in der Bundesrepublik, in der man zu gewährleisten versuchte, dass die Empfehlungen und Pläne der auf Bundesebene angesiedelten Beratungsgremien in Entscheidungen überführt und anschließend von den dafür zuständigen Bundesländern verwirklicht würden.

3. Eine neue Form der Planung: Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Ausgangspunkt dieser Entwicklung war eine im Sommer 1967 im Viereck aus Bundeskanzleramt, Bundesinnen-, Bundeswissenschafts- und Bundesratsministerium angestoßene Diskussion, in der die Konstruktionsprinzipien und Wirksamkeitsbedingungen der auf Bundesebene angesiedelten Beratungs- und Planungsgremien reflektiert wurden.⁵¹ Dabei richtete sich die Aufmerksamkeit vor allem auf den erst zwei Jahre zuvor eingerichteten Deutschen Bildungsrat, der zwar als zentraler Ort der Partizipation des Bundes bei der Bildungsplanung angesehen wurde; bei dem man sich laut eines Positionspapiers des Bundes-

49 Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns (wie Anm. 7), S. 187.

50 Vgl. ebd.

51 Ausgangspunkt der Debatte war die Kabinettsitzung vom 26. und 27. Juli 1967; siehe hierzu: Mitteilungen aus dem Kabinettsprotokoll über die 89. Sitzung (26./27.7.1967), hier: Bundesbericht Forschung II – Bericht der Bundesregierung über Stand und Zusammenhang aller Maßnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, BArch B138/12251.

innenministeriums aber auch darüber im Klaren sein musste, dass es sich um keine echte Kooperation von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung handelte: »Bund und Länder wirken vielmehr lediglich beim Zustandekommen der Willensbildung eines Dritten (Bildungskommission) mit. [...] Irgendwelche Entscheidungsmöglichkeiten bestehen für den Bund (wie auch die Länder) weder im Hinblick auf die Empfehlungen der Bildungskommission noch im Hinblick auf eine Willensbildung in der Regierungskommission.«⁵²

Dieser im Bildungsrat praktizierte Modus der Zusammenarbeit von Politik und Experten hatte, wie im Vorfeld argumentiert wurde, Konsequenzen für den Verpflichtungscharakter der verabschiedeten Empfehlungen. Die fehlende Selbstbindung der politischen Seite durch eine gemeinsame Beschlussfassung eröffnete den Ländern nämlich die Möglichkeit, die Beschlüsse der Bildungskommission »als unverbindliche Meinungsäußerungen eines neutralen Sachverständigengremiums zu betrachten, deren Verwirklichung in das Belieben des einzelnen Landes gestellt ist.«⁵³ Aus der Perspektive der Bundesregierung resultierte hieraus die massive Gefahr auseinanderdriftender Entwicklungen im Schulwesen, die auch vom Vorsitzenden der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, dem Historiker Karl Dietrich Erdmann, wahrgenommen wurde. In einem Hearing des Bundestagsausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik am 9. Mai 1968 bezog er Stellung zur Frage, ob die Formen des Zusammenwirkens zwischen den Einrichtungen von Bildung, Wissenschaft und Politik noch adäquat seien, und skizzierte die Problemlage vor dem Hintergrund seiner bisherigen Erfahrungen wie folgt:

»Der Bildungsrat trat vor zwei Jahren ins Leben, in einem Augenblick, als man sich im Kreise der bildungspolitischen Entscheidungsträger, also der Kultusminister und der Länder, noch nicht klar war, welche Strukturentscheidungen einmal gefällt oder vereinbart werden könnten. Daß der Bildungsrat geschaffen worden ist mit einem klaren, deutlichen Auftrag, einen Bildungsplan zu entwickeln für das deutsche Bildungswesen, entsprang der Vorstellung, daß innerhalb der verschiedenen deutschen Länder die Umwandlung der deutschen Bildungsstruktur doch einigermaßen einheitlich zu vollziehen sein würden [sic!]. Im Augenblick, glaube ich, ist die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, daß man von dieser Konzeption hier und da sich abzuwenden im Begriff steht, und daß einzelne Länder nun alleine vorsprechen und diesen oder jenen Plan vortragen mit dem offensichtlichen Willen, ihn auch in dieser oder jener Weise zu realisieren mit dem Ergebnis – und ich glaube, das ist wirklich eine ganz ernste Gefahr –, daß das Bildungswesen der Bundesrepublik nicht in einem einheitlichen Rhythmus und nach einheitlichen Grundgedanken weiterentwickelt wird, sondern daß es auseinander geht. Und ich glaube, man sollte es mit aller Deutlichkeit sagen, daß das eine verhängnisvolle Sache wäre, und man sollte sehr deutlich

52 Ebd.

53 Vorlage des Bundeswissenschaftsministeriums zur Sitzung des Arbeitskreises zur Beratung des nationalen Bildungswesens am 30. April 1969 (22.4.1969), BArch B138/3014.

den Appell an die bildungspolitischen Entscheidungsträger richten, sich gleichsam an ihre eigene Vorentscheidung zu halten, unter allen Umständen dafür zu sorgen, daß die notwendigen Veränderungen doch gleichmäßig für das [sic!] Gesamtbereich der Bundesrepublik getroffen werden.«⁵⁴

Das Bundeskabinett wollte es allerdings nicht bei einem Appell belassen und beauftragte Bundesinnenminister Ernst Benda (CDU), Konzepte für eine wirksamere Bildungsplanung im Bundesstaat zu entwickeln. Seinem Auftrag folgend legte dieser im Sommer 1968 eine umfassende »Aufzeichnung über Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bildungsplanung«⁵⁵ vor. Ausgehend von der dort festgehaltenen Einschätzung, dass die Hemmnisse für die Effektivität des Bildungsrates struktureller Natur seien und diese kurzfristig nicht durch politische Eingriffe in die Arbeitsweise und innere Organisation des Gremiums beseitigt werden könnten, wurde vom Innenministerium ein ergänzender Ansatz für den Zeitpunkt vorgestellt, in dem Empfehlungen der Bildungskommission vorliegen und anschließend in die Realität umgesetzt werden sollten.⁵⁶ Der Planungsphase des Bildungsrates sollte nach dem Entwurf des Innenministeriums ein weiterer Schritt folgen, in dem Bund und Länder die vorgelegten Expertisen der Bildungskommission gemeinsam prüften und verwirklichten.⁵⁷ Ersterer sollte in diesem Zusammenhang nicht nur als Vermittler zwischen den konträren bildungspolitischen Vorstellungen der CDU- und SPD-geführten Länder fungieren, sondern durch die finanzielle Beteiligung an den Kosten der Bildungsexpansion zugleich einen stärkeren Zugriff auf die inhaltlichen Grundsätze der Bildungsreform erhalten.⁵⁸ Da man der Auffassung war, dass institutioneller Zwang vielversprechender sei »als die Führung unverbindlicher Gespräche über Einzelfragen«⁵⁹, schlugen sich diese Vorstellungen in der Empfehlung des christdemokratischen Ministers nieder, »ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern anzustreben, welches das Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965 sachlich ergänzt.«⁶⁰

54 Kurzprotokoll und überarbeitete Bandaufnahme der 60. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik (9.5.1968), hier: Fortsetzung der Anhörung von Sachverständigen, Parlamentsarchiv PA-DBT 3117 A5/8, Bd. 1/2.

55 Vgl. Kabinettsvorlage des Bundesinnenministeriums über Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bildungsplanung (15.7.1968), BArch B138/12251.

56 Vgl. Stichpunktsammlung des Kulturreferats im Bundesinnenministerium zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (3.11.1967), BArch B138/12251.

57 Vgl. ebd.

58 Siehe auch: Handzettel des Bundesinnenministers zur Kabinettsvorlage über Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bildungsplanung (1.10.1968), BArch B138/12250.

59 Ebd.

60 Ebd.

Ziel des Abkommens sollte die Gründung einer von Bund und Ländern besetzten Kommission für Bildungsplanung sein, in der die vertragsschließenden Parteien gemeinsam über die Empfehlungen des Bildungsrates und die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ihrer Realisierung entscheiden sollten. Dabei stellte nicht allein die gemeinsame Beschlussfassung von Bund und Ländern über bildungspolitische Fragen, sondern auch der anvisierte Entscheidungsmodus eine wesentliche Neuerung dar. Dieser brach nämlich mit dem Einstimmigkeitsprinzip des bis dahin dominanten Koordinierungsgremiums auf dem Feld der Bildungspolitik, der Konferenz der Kultusminister. Stattdessen wurde vorgeschlagen, Beschlüsse mit einer Mehrheit von dreiviertel der fünfzehn vorgesehenen Mitglieder – elf Landes-, vier Bundesvertreter – zu treffen.⁶¹ Für den Bund war dieser Modus der Beschlussfassung nicht nur wegen der Frage der Mitfinanzierung bildungspolitischer Projekte (Sperrminorität des Bundes) wichtig, sondern hatte auch zum Ziel, qualifizierte Mehrheiten von Bund und Ländern gegen eine kleine Minderheit abweichender Länder zu ermöglichen.⁶² Nach diesem Konzept kam dem Bund also eine entscheidende Rolle im bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystem zu – obschon man im Bundesinnenministerium beteuerte, dass das vorgeschlagene Verwaltungsabkommen die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern unangetastet lassen und vor allem Letzteren ermöglichen sollte, früher vertretenen Zielvorstellungen im Sinne einer einheitlichen Reform des Bildungswesens durch länderübergreifende Planungsmaßnahmen gerecht zu werden.⁶³ Was den bildungspolitischen Verantwortlichen im Innenministerium unausgesprochen vorschwebte, war letztlich jedoch eine vom Bund vorangetriebene Bildungsreform der zwei Geschwindigkeiten, die die reformwilligen Länder auf Grundlage einer politisch abgestimmten Planung auf einen gemeinsamen Kurs verpflichten sollte und von der man sich raschere und einheitlichere Ergebnisse versprach als von dem unkoordinierten Vorgehen der Länder.

Auf positive Resonanz stieß die Kabinettsvorlage des Bundesinnenministeriums vor allem im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder, in dem ebenfalls die Ansicht vorherrschte,

»dass die gegenwärtigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern einerseits und Staat und unabhängigen Gutachtergremien andererseits unbefriedigend sind und einer durchgreifenden neuen Konzeption bedürfen, wenn nicht das

61 Vgl. Vorlage des kulturpolitischen Referats im Bundesinnenministerium zu den »Inhaltlichen Grundsätzen für ein mögliches Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über eine engere Kooperation im Bereich der Bildungsplanung« (10.11.1967), BArch B128/12251.

62 Vgl. ebd.

63 Vgl. Handzettel des Bundesinnenministers zur Kabinettsvorlage über Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bildungsplanung (1.10.1968), BArch B138/12250.

Verhältnis zwischen Bund und Ländern nachhaltig gestört und die weitere Entwicklung des deutschen Bildungswesens und von Wissenschaft und Forschung entscheidend behindert werden sollen.«⁶⁴

Vor diesem Hintergrund wandte sich der zuständige Bundesminister, der Sozialdemokrat Carlo Schmid, bereits im November 1967 in einem Brandbrief an Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU), in dem er betonte, dass »die alarmierende Situation im Bildungswesen«⁶⁵ sofortige Maßnahmen erforderlich machte. Nach Ansicht des Ministers hatte sich der Bund zuvorderst für eine rationalere Ausgestaltung der Zuständigkeiten bei der Bildungsplanung einzusetzen, denn »die Vielfalt der bestehenden Gremien verwischt die Kompetenzen, führt zu Doppelarbeit und widersprüchlichen Entscheidungen«⁶⁶. Bei einem vertraulichen Besuch des verantwortlichen Regierungsdirektors des Bundesinnenministeriums Dr. Hieronymus im Bundesratsministerium am 12. Dezember 1967 verständigten sich die beiden Ressorts schließlich auf ein abgestimmtes strategisches Vorgehen sowie das gemeinsame Ziel eines weiteren Bund-Länder-Abkommens.⁶⁷

Doch während sich das Bundesinnenministerium und Bundesratsministerium auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Neuordnung des bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystems verständigen konnten, wurde im Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung Kritik laut. Dieses ließ vermelden, dass der Vorschlag auf Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern aus verfassungspolitischen Gründen nicht praktikabel sei.⁶⁸ Konkret verwies der zuständige Minister Gerhard Stoltenberg (CDU) darauf, dass eine vertiefte Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Feld der Bildungspolitik nicht allein durch ein Verwaltungsabkommen zustande gebracht werden könnte und im Widerspruch zur im Grundgesetz festgelegten

64 Vermerk des Bundesratsministeriums hinsichtlich eines Modells einer kooperativen Bildungsplanung und Bildungspolitik in der Bundesrepublik (8.10.1968), BArch B144/1107.

65 Schreiben von Bundesminister Schmid an Bundeskanzler Kiesinger bezüglich der Neuordnung des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland (20.11.1967), BArch B138/12251.

66 Vermerk des Bundesratsministeriums hinsichtlich eines Modells einer kooperativen Bildungsplanung und Bildungspolitik in der Bundesrepublik (8.10.1968), BArch B144/1107.

67 Vermerk für den Staatssekretär Prof. Dr. Schäfer im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder (13.12.1968), BArch B144/1107; im Dokument wird durch die Unterstreichung des Wortes »inoffiziell« markiert, dass die Kontaktaufnahme des Bundesinnenministeriums den Charakter einer vorläufigen und vor allem vertraulichen Unterrichtung des BMBR hatte. Dennoch erzielte man auf der Arbeitsebene ein Einvernehmen über das weitere Vorgehen hinsichtlich der Pläne des BMI. Grundsätzlich handelt es sich bei diesem Archivfund um eines der wenigen gesichteten Schriftstücke, in denen informelle Gespräche dokumentiert wurden.

68 Vgl. Reaktion des Bundeswissenschaftsministers auf die Kabinettsvorlage des BMI über die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bildungsplanung (18.9.1968), BArch B138/12250.

Aufgabenverteilung in Bildungsfragen stünde.⁶⁹ Angesichts dessen machte sich Stoltenberg für einen »pragmatischen Lösungsversuch«⁷⁰ stark, der die Aufstellung eines nationalen Bildungsbudgets umfasste. Damit schloss er sich dem Appell eines breiten Bündnisses rund um den Vorsitzenden des Deutschen Bildungsrates Karl Dietrich Erdmann an, welches mit einer umfangreichen Pressekampagne für die Einführung neuer finanzplanerischer Instrumentarien auf dem Feld der Bildungspolitik und die Erarbeitung eines bundesweiten Bildungshaushalts warb.⁷¹ In einer Broschüre der aus Bildungsrat, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Lehrerverbänden bestehenden Interessengruppe mit dem Titel »Zur Sicherung der Bildungsausgaben in der Bundesrepublik« wurden diese Ziele folgendermaßen konkretisiert:

»Es gilt nun, die finanzielle Grundlage für einen planmäßigen Ausbau und Umbau des deutschen Bildungswesens zu sichern. [...] Die Zahlen liegen auf dem Tisch. Sie sind von den hierfür zuständigen Gremien und Sachverständigen erarbeitet worden. [...] Es ist nun an der Zeit, daß von den Trägern der politischen Verantwortung die Entscheidungen tatsächlich gefällt werden. Bund, Länder und Gemeinden sind in stand zu setzen, auf längere Sicht die Finanzierung der Bildungsvorhaben zu planen. Dies wird im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung geschehen müssen. Hier muß entschieden werden, wo die Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben in Bund, Ländern und Gemeinden zu setzen sind, welcher Anteil des Volkseinkommens jeweils in Forschung und Hochschulen sowie im allgemeinen und beruflichen Schulwesen zu investieren ist, auf welchem Wege die Mittel aufgebracht und wie die Schulträger instand gesetzt werden sollen, die auf sie zukommenden Aufgaben zu erfüllen.«⁷²

Wie Erdmann im bereits angeführten Hearing des Bundestagsausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik aufzeigte, ging es ihm mit seinem Vorstoß zur Aufstellung eines Bildungsbudgets maßgeblich darum, die Verwirklichung der Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates sicherzustellen; und zwar ohne die Struktur des Planungs- und Entscheidungssystems zu berühren. In seinen Augen gab es nämlich genug Räte und Pläne – was fehlte, waren Entscheidungen.⁷³ Unterstützung erhielt er dabei von seinen wissenschafts- und forschungspolitischen Kollegen, wie dem Generalsekretär der Max-Planck-Gesellschaft Dr. Friedrich Schneider.⁷⁴ Dieser schlug in dieselbe Kerbe wie Erd-

69 Vgl. ebd.

70 Ebd.

71 Vgl. Appell »Zur Sicherung der Bildungsausgaben in der Bundesrepublik« an alle Parteien, Parlamente und Regierungen (29.10.1968), BAArch B138/12250.

72 Ebd.

73 Vgl. Kurzprotokoll und überarbeitete Bandaufnahme der 60. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik (9.5.1968), hier: Fortsetzung der Anhörung von Sachverständigen, Parlamentsarchiv PA-DBT 3117 A5/8, Bd. 1/2.

74 Bis auf die Gäste des Vereins Deutscher Studenten (VDS) sprachen sich alle geladenen Sachverständigen gegen eine Änderung der bestehenden Entscheidungsstruktur aus. Dabei bewegte sich deren Vorschlag sehr nah an dem, was in der ersten Hälfte der 1970er Jahre im Bundesbildungsministerium diskutiert werden sollte.

mann und stellte vor dem Bundestagsausschuss heraus, dass der Erfolg oder Misserfolg der Bildungsplanung weniger mit den organisatorischen Rahmenbedingungen bildungspolitischen Entscheidens oder den Konstruktionsbedingungen der Experten- und Planungsgremien zusammenhinge als mit »dem Willen der Beteiligten [...], ob sie wirklich miteinander an einer gemeinsamen Aufgabe zusammen arbeiten wollen.«⁷⁵

Die divergierenden Auffassungen darüber, wie man den Verpflichtungscharakter der Empfehlungen der bildungspolitischen Planungs- und Beratungsgremien erhöhen und die Länder dazu bewegen könne, die notwendigen Reformen des Bildungs- und Erziehungswesens einheitlich umzusetzen, führten schließlich im zuständigen Kabinettsausschuss der Bundesregierung dazu, dass die Entscheidung über den Entwurf des Bundesinnenministeriums vertagt wurde. Bundesminister Stoltenberg sprach sich stattdessen dafür aus, die Angelegenheit zunächst an den Bundeskanzler weiterzuleiten, damit dieser einen Beschluss über das weitere Vorgehen treffen könne.⁷⁶ Kiesinger selbst engagierte sich seit Mitte 1968 als bildungspolitischer Vermittler in dem von ihm berufenen »Arbeitskreis zur Beratung des nationalen Bildungswesens« und rief auf dessen vierter Sitzung am 19. Februar 1969 die Frage der Neuordnung des bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystems auf.⁷⁷ Neben den teilnehmenden Vertretern der Forschungseinrichtungen und Wissenschaftsorganisationen meldeten sich auch der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz Dr. Georg Diederichs (SPD) und der Präsident der Kultusministerkonferenz Carl-Heinz Evers (SPD) zu Wort und gaben zu erkennen, dass sie gegenüber einer stärker formell, institutionell und finanziell abgesicherten Zusammenarbeit mit dem Bund auf dem Gebiet der Bildungsplanung aufgeschlossen waren.⁷⁸ Damit öffneten die landespolitischen Entscheidungsträger, die sich in der

75 Kurzprotokoll und überarbeitete Bandaufnahme der 60. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik (9.5.1968), hier: Fortsetzung der Anhörung von Sachverständigen, Parlamentsarchiv PA-DBT 3117 A5/8, Bd. 1/2.

76 Vgl. Mitteilungen aus Kabinettsausschußprotokoll über die 18. Sitzung (3.10.1968), BArch B138/12250.

77 Das Wirken des »Arbeitskreises zur Beratung des nationalen Bildungswesens« wurde in der historischen Forschung bislang nur rudimentär behandelt und weitestgehend außen vorgelassen. Der Arbeitskreis tagte zwar lediglich fünf Mal, war aber hochkarätig besetzt und diente der Konsensfindung unterschiedlicher Interessengruppen auf dem Feld der Wissenschafts- und Bildungspolitik. An seinen Sitzungen nahm der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz, der Präsident der Konferenz der Kultusminister, der Bundesinnenminister, der Bundeswissenschaftsminister, der Vorsitzende des Wissenschaftsrates, der Vorsitzende des Deutschen Bildungsrates, der Präsident der Westdeutsche Rektorenkonferenz, der Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie der Chef des Kanzleramts teil.

78 Vgl. Kurzprotokoll über die 4. Sitzung des Arbeitskreises zur Beratung des nationalen Bildungswesens im Bundeskanzleramt (19.2.1969), BArch B136/5810; dieser Wandel kündigte sich bereits in der wissenschafts- und bildungspolitischen Debatte des Deutschen Bundestages vom 7. Mai 1968 an. Siehe hierzu: Kurzprotokoll über die 15. Sitzung

Vergangenheit stets gegen eine stärkere Einflussnahme des Bundes positioniert hatten und ihre Interessen unter anderem bei der Einrichtung des Deutschen Bildungsrates durchsetzen konnten, erstmals ein Zeitfenster, in dem die Bereitstellung veränderter Planungs- und Entscheidungsstrukturen konkret möglich schien und sogar erwartet wurde. Zugleich waren Diederichs und Evers aber auch darauf bedacht, eine radikale Umgestaltung der Bund-Länder-Verhältnisse, wie sie zum Beispiel vom Verband deutscher Studentenschaft gefordert wurde, zu verhindern. Veränderungen am komplexen Gefüge des föderalen Mehrebenensystems waren zwar auch aus ihrer Perspektive erforderlich, sollten aber ganz nach dem Motto ›So viel Land wie möglich und so viel Bund wie nötig‹ erfolgen.

In der im Arbeitskreis deutlich gewordenen Wendung, dass bei den Ländern nicht nur die Bereitschaft zu einer vertieften Zusammenarbeit, sondern letztlich auch die Erwartung auf Initiative des Bundes bestand, witterte der Staatssekretär im Bundesratsministerium Dr. Friedrich Schäfer eine entscheidende Möglichkeit, um dem Anliegen des Bundesinnenministeriums und Bundesratsministeriums doch noch zum Erfolg zu verhelfen.⁷⁹ In einem Schreiben an den Chef des Kanzleramtes Dr. Karl Carstens riet er dazu,

»die seinerzeit vom Herrn Bundesminister des Inneren mit Kabinettsvorlage vom 15.7.1968 vorgeschlagenen [...] Anregungen weiter zu verfolgen, unter dem Aspekt der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes noch weiter auszubauen und beschleunigt Verhandlungen mit den Ländern zwecks Schaffung einer Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung mit umfassenden Auftrag anzustreben.«⁸⁰

Dabei lieferte er selbst konkrete Vorstellungen darüber, welchen Ansprüchen die noch zu schaffende Kommission zu genügen hätte: Erstens »die Sicherung eines ständigen und institutionalisierten Kontakts zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder in allen Fragen von Bildung, Wissenschaft und Forschung, soweit sie von gesamtstaatlicher Relevanz sind und politische Entscheidungen auf der höchsten Ebene verlangen«⁸¹; zweitens »eine kontinuierliche fachliche Kooperation aller zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder in einem Gremium, das der Ebene des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten in koordinierter Form berichtet und in der Lage ist, solche Aufträge zu übernehmen, die ihm vom Bundeskanzler und den Minister-

des Wissenschaftskabinetts (15.5.1968), BArch B138/12251; Bundesminister Schmid bezeichnete es auf der Sitzung des Kabinettsausschusses als bemerkenswert, »daß in der Bundestagsdebatte zum ersten Mal von den Ländern keine Einwendungen dagegen erhoben worden seien, daß der Bund sich umfassend zu bildungspolitischen Fragen äußere.«

79 Vgl. Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder an den Chef des Kanzleramts zwecks Gründung einer Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (27.2.1969), BArch B144/1107.

80 Ebd. [Unterstreichung wurde im Original vorgenommen.]

81 Ebd.

präsidenten in gemeinsamer Absprache zugewiesen wird.«⁸² Strukturell schlugen sich diese Anforderungen in unterschiedlichen Arbeitsebenen, einer Ebene der Regierungschefs und einer fachlichen Ebene, nieder, die ihrerseits zur Klärung festgelegter Arbeits- und Themengebiete zusammentreten sollten. Neben der Verwirklichung der Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates – dem Kernanliegen der Kabinettsvorlage des Bundesinnenministeriums – sollte sich die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung der Bereitstellung von gesamtstaatlichen Daten zur Feststellung eines bundesweit geltenden Bildungshaushalts, der Erarbeitung von Orientierungsdaten für den planmäßigen Ausbau des Bildungswesens und von Berichten über die Entwicklung des Bildungswesens widmen. Damit sattelten die Vorstellungen des Staatssekretärs im Bundesratsministerium auf dem Entwurf des Bundesinnenministeriums auf, führten diesen konzeptionell weiter und integrierten sogar den von Erdmann, Stoltenberg und anderen geäußerten Appell zur Aufstellung eines nationalen Bildungsbudgets.

Neben der Offenheit der Bundesländer, in Fragen der Bildungsplanung stärker mit dem Bund zusammenarbeiten zu wollen, trug schließlich die Änderung des Grundgesetzes durch die Einführung des Rechtsinstituts der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b GG im Mai 1969 maßgeblich dazu bei, dass verfassungspolitische Bedenken wie jene des Bundeswissenschaftsministers ausgeräumt und die Realisierung der Pläne aus dem Bundesinnen- und Bundesratsministerium in Angriff genommen werden konnten. In konkrete Verhandlungen mit den Ländern trat der Bund allerdings erst nach der Bundestagswahl vom 28. September 1969 und der Bildung der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt. Wie auf vielen anderen gesellschaftlichen und politischen Feldern knüpfte die Reformpolitik der Regierung Brandt-Scheel an Vorarbeiten der Großen Koalition an und führte diese fort bzw. zu einem vorläufigen Ende.⁸³ Nach einer ersten Besprechung zwischen dem neuen Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder am 12. Februar 1970, der Einsetzung einer Bund-Länder-Verhandlungsgruppe am 5. März und der Vorlage eines ersten Entwurfs am 17. April konnte das Verwaltungsabkommen bereits am 25. Juni unterzeichnet werden. Der Vertragstext nahm die zentralen Anregungen und Anliegen des Bundesinnen- und Bundesratsministeriums auf – insbesondere was die Struktur des Gremiums, ihre Aufgaben und den Entscheidungsmodus betraf – und schrieb darüber hinaus fest, dass die Bund-Länder-Kommission »bei der Erfüllung ihrer Aufgaben [...] die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates und des Wissenschaftsrates sowie die Beschlüsse und Empfehlungen

82 Ebd.

83 So auch in diesem Fall: Bundeskanzler Kiesinger sprach sich noch vor dem Regierungswechsel für die Notwendigkeit eines neuen Bund-Länder-Koordinierungsgremiums aus, konnte die Finalisierung dieses Vorhabens allerdings nicht mehr anstoßen. Siehe hierzu: Kurzprotokoll über die 5. Sitzung des Arbeitskreises zur Beratung des nationalen Bildungswesens (24.6.1969), BArch B136/5810.

der Konferenzen der Fachminister der Länder und die Fachplanungen des Bundes«⁸⁴ zu berücksichtigen hatte.

Am 29. Juli eröffnete Bundesbildungsminister Prof. Hans Leussink (parteilos) schließlich die erste Sitzung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und stellte dabei heraus, dass deren Konstituierung

»ein wichtiges Datum in der Entwicklung der föderativen Struktur unseres Staates und in der Entwicklung unseres Bildungswesens setzt. Bildungsplanung, bildungspolitische Meinungsbildung und Entscheidung auf nationaler Ebene hat es schon früher gegeben – etwa in der Kultusministerkonferenz, aber auch unter Beteiligung des Bundes, wie in den Beratungsgremien oder im Planungsausschuß für den Hochschulbau. Aber hier geht es um mehr, um eine neue Art der Zusammenarbeit, um eine Gemeinschaftsaufgabe von großer Bedeutung.«⁸⁵

Ähnliche Worte fand auch Bundeskanzler Brandt einen Monat zuvor bei der Unterzeichnung des »Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung«. In seinen Augen stand diese für eine »neue Form der Planung im Bundesstaat«⁸⁶, die er als »integrierte Bildungsplanung« bezeichnete. Und in der Tat stieg die Bund-Länder-Kommission als das »ständige Gesprächsforum für alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen des Bildungswesens«⁸⁷ in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zum wichtigsten Ort bildungspolitischen Planens und der koordinierenden Entscheidungsvorbereitung auf. Gleichwohl sollten sich die Erwartungen an das neu geschaffene Gremium nicht in Gänze erfüllen. Die Arbeit der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung wurde trotz ihrer Bedeutung im Planungs- und Entscheidungssystem und der zügigen Vorlage des sogenannten Bildungsgesamtplans im Jahr 1973 von »multiplen Konfliktinterferenzen«⁸⁸ überlagert, die letzten Endes zum Scheitern der gesamtstaatlichen Bildungsplanung in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beitrugen und zugleich Ausdruck einer Trendwende auf dem Feld der Bildungspolitik waren. Damit brach auch die Phase der institutionalisierten bildungspolitischen Beratung und Planung ab. Ein erstes Anzeichen dafür war, dass das Abkommen für den Deutschen Bildungsrat im Jahr 1975 auslief und nicht mehr verlängert wurde.

84 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung, BArch B106/65707.

85 Ansprache des Bundesbildungsministers und Vorsitzenden der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung Leussink zur Eröffnung der konstituierenden Sitzung (29.6.1970), BArch B106/65707.

86 Ansprache des Bundeskanzlers Brandt anlässlich der Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens (25.6.1970), BArch B106/65707.

87 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung, BArch B106/65707.

88 Rudloff, Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms (wie Anm. 14), S. 280.

4. Ergebnisse

Die langen sechziger Jahre stellen einen Zeitraum dar, in dem mit starkem Machbarkeitsglauben auf die Integration von wissenschaftlichem Sachverstand in die Bereiche politischen Entscheidens gesetzt wurde – ohne, dass dafür von Beginn an geeignete Orte und Formen bereitstanden. Dies gilt, wie im vorliegenden Aufsatz aufgezeigt wurde, in besonderer Weise für das Feld der bundesdeutschen Bildungspolitik. Beratungsgremien und Planungsorgane mussten erst geschaffen werden und stellten das politische System vor die Herausforderung, Bedingungen zu formulieren, unter denen das Zusammenspiel von Entscheidungsverantwortlichen und Experten gelingen konnte. Dies war umso wichtiger, weil mit der Einrichtung der diversen Gremien nicht nur die Absicht verbunden war, bildungspolitisches Entscheiden zu rationalisieren, sondern darüber hinaus die Schwachstellen im föderalistisch organisierten Entscheidungssystem auszugleichen, ohne dieses gänzlich in Frage zu stellen. Zeitgleich zur bildungsreformistischen Diskussion der sechziger und siebziger Jahre entstand deshalb eine Situation, in der im Zuge stetig neuer Erfahrungen mit den jeweiligen Beratungs- und Planungsgremien an der Organisation und Funktionsweise des bildungspolitischen Entscheidungssystems gearbeitet wurde. Die in diesem Aufsatz thematisierte Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung im Jahr 1970 verdeutlicht exemplarisch, dass dieser Prozess voraussetzungsreich war und das Entscheiden selbst zum Gegenstand politischer Entscheidungsprozesse machte. Die verwendeten Modi bildungspolitischen Entscheidens im Allgemeinen sowie die Chancen und Herausforderungen der Zusammenarbeit von Politik und Sachverständigen im Besonderen wurden laufend evaluiert. Die Bund-Länder-Kommission stellte vor diesem Hintergrund eine Antwort auf die ausgemachten Dysfunktionalitäten des bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungssystems der 1960er Jahre dar und reflektierte unter anderem ein zentrales Problem der fortschreitenden Verwissenschaftlichung politischen Handelns, nämlich die Frage nach dem Verhältnis von Entscheidung und Expertise.

Kristallisationspunkt der hier dargestellten Debatte war der Deutsche Bildungsrat, der aufgrund seiner organisatorischen Differenzen zu seinem wissenschaftspolitischen Pendant, dem Wissenschaftsrat, in den Mittelpunkt der Kritik der Bundesregierung rückte. Diese bemängelte den unverbindlichen Charakter der erarbeiteten Pläne und führte diesen auf die etablierten Kooperationsformen von Politik und Sachverständigen im entsprechenden Gremium zurück. Anstatt den Problemen durch eine Umstrukturierung der inneren Organisation des bildungspolitischen Beratungsorgans zu begegnen, setzten Bund und Länder jedoch auf die Entflechtung des rudimentär angelegten Wechselverhältnisses von Politik und Experten innerhalb des Bildungsrates. Mit der Bund-Länder-Kommission wurde ihm nämlich ein beschlussfassendes und rein staatliches Gremium aus Bundes- und Landesvertretern übergeordnet, das als

Adressat für die auf Bundesebene arbeitenden Beratungs- und Planungsgremien fungieren und in dieser Rolle für die Realisierung ihrer Empfehlungen Sorge tragen sollte. Bundeskanzler Brandt und Bundesbildungsminister Leussink erkannten eben darin ein wesentliches neues Merkmal der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung.⁸⁹

Die Einrichtung der Bund-Länder-Kommission stellt aber nicht nur aus der Perspektive der Zeitgenossen eine bedeutende Wegmarke in der bildungspolitischen Planungsgeschichte der Bundesrepublik dar. Tatsächlich übernahmen Bund und Länder Anfang der siebziger Jahre erstmals im großen Stil Verantwortung für bildungsplanerische Prozesse, indem sie diese in klare Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen münden ließen und sich selbst darauf verpflichteten, Aufgaben wie die Erstellung des Bildungsgesamtplans oder die Auswertung des bundesweiten Modellversuchs mit Gesamtschulen in gesetzten Fristen zu erfüllen. Damit wurden die unverbindlichen Planungskonzepte der verschiedenen Sachverständigengremien auf dem Feld der Bildungspolitik um eine »politisch verantwortete und von den Regierungschefs aus Bund und Ländern beschlossene Bildungsplanung«⁹⁰ erweitert.

Insgesamt lässt sich an dieser Stelle beobachten, dass das bildungspolitische Entscheidungssystem durch die Einrichtung neuer Gremien immer komplexer wurde und damit in die Lage versetzt werden sollte, die vielfältigen Herausforderungen auf dem Feld der Bildungspolitik bearbeiten zu können. Zudem veranschaulicht die Entwicklung vom Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen über den Deutschen Bildungsrat bis hin zur Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, dass sich das bildungspolitische System in den sechziger und siebziger Jahren als ein lernfähiges und wandelbares Gefüge präsentierte, in dem veränderte Konstellationen und Problemstellungen durch organisationspolitische Korrekturen am komplizierten Geflecht aus bildungspolitischen Planungs- und Entscheidungsgremien behoben werden sollten. Im Kern versuchte man, die Arbeit der Sachverständigen durch unterschiedliche Methoden, die vor allem die politische Seite stärker in die jeweiligen Planungsprozesse einbinden sollten, zielgerichteter bzw. verbindlicher für das politische Handeln der Verantwortlichen zu gestalten. Die Konflikte, die hiermit zwischen Bund und Ländern einhergingen und vor allem bei der Gründung des Deutschen Bildungsrates verhindert hatten, dass die politische Seite an der Beschlussfassung über die erarbeiteten Pläne mitwirken konnte, zeigen, dass die Frage der Organisation der institutionell abgesicherten Zusammenarbeit von Politik und Experten eine hoch politisierte war. Bei aller Einigkeit über die grundsätzliche Notwendigkeit der Beratung und Planung durch Sachver-

89 Vgl. Ansprache des Bundeskanzlers Brandt anlässlich der Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens (25.6.1970), BAArch B106/65707.

90 Rainer Mathes, Gesamtstaatliche Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Realisierung und Funktion. Eine empirische Analyse der Implementation des Bildungsgesamtplans in Hessen und Rheinland-Pfalz, Frankfurt a. M. 1987, S. 1.

ständige thematisierte und reflektierte die aufgeworfene Frage nämlich immer auch die bis in die Gegenwart virulente Grundspannung zwischen Bund und Ländern, zwischen Zentralismus und Föderalismus, zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt des Bildungswesens.

S. M. Amadae

Worst-Case Planning

Political Decision Making in the West

“On the whole, however, there is too little concern for the fact that strategic dominance, decisions to develop new weapons technologies, and arms races are typically Prisoner’s Dilemma games, in which minimax is a notoriously bad strategy. The deeply pessimistic *Weltanschauung* of this work is characterized most vividly by [Albert] Wohlstetter’s assertion that the Soviets’ ‘fondest desires’ include launching a successful surprise nuclear attack against the United States. No one can prove such pessimism is wholly unwarranted, but the expected value of the world’s survival game almost certainly suffers if we continue pursuing a minimax approach to the problems of deterrence, arms control, and disarmament. All might benefit if military systems analysts spent less time worrying how we can make the best of the worst our rivals may do, and more time inventing ways of cooperating to avoid new self-defeating steps in the perfection and spread of mass-destructive weapons.”¹

The goal of this conference is to explore “the highly contested nature of [decision-making through adopting] a historically comparative and interdisciplinary perspective to treat decision-making as a form of social action that is by no means self-evident and transhistorical, but rather one that is highly pre-conditioned and varies through history.”² “Rationalizing Capitalist Democracy” (2003) and “Prisoners of Reason: Game Theory and Neoliberal Political Economy” (2016) fit squarely into this method of analysis.³ These books historicize rationality in the attempt to discover the context and purposes that gave rise to the new decision technology of game theory, also referred to as strategic rationality, decision theory, and rational choice. It is an interesting phenomenon that contributors to this enormous interdisciplinary body of work tend to dismiss that decision theory is any more than a science of making choices to maximize expected

1 Edward S. Quade, Review of Analysis for Military Decisions, in: American Economic Review 55 (1965), pp. 1191–1192, p. 1192.

2 Summary: “SFB/Collaborative Research Center 1150. Cultures of Decision-Making”—Research Programme (2017).

3 S. M. Amadae, Rationalizing Capitalist Democracy. The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism, Chicago 2003; S. M. Amadae, Prisoners of Reason. Game Theory and Neoliberal Political Economy, Chicago 2016.

gain. Game theory is applied to nuclear deterrence and military strategy, building markets and designing institutions, analyzing collective action, developing jurisprudence, and addressing crime and punishment. Proponents hold that effective decision-making is a timeless, culturally independent enterprise that should be perfected and applied to the fullest extent possible in order to achieve the best individual and collective decisions. Yet one real value of the paradigm came from normalizing strategic rational action such that other actors' choices could be better anticipated and countered. Thus, one strategic analyst hoped that the Soviet Union could learn to be a rational actor so that the US strategists' models of potential conflict could be more accurate and thus helpful.⁴

This essay draws on recent historiography of Cold War decision-making to draw into focus the constructive aspects of decision theory to argue that the perceived need to avoid worst-case scenarios has instead contributed to a world in which the worst outcome is probabilistically assured to occur over a *long durée* timeframe. It is structured in the following sections: (1) Making the Best Choice: Innocence of Rational Action; (2) Shaping Reality: Game Theory as World Construction; (3) Rationality as Computable and Hence Mindless; (4) Algorithmic Governance: Encompassing the Exception; and (5) Worst-Case Planning as Self-Fulfilling Prophecy. In responding to these recent histories of rational decision theory, I turn to Hans Blumenberg.⁵ I hypothesize that the modern initiative to seek secure foundations to knowledge set the stage for John von Neumann's acceptance of finitism, worst-case planning, and mindless rationality.⁶ Certainty within the context of the atomic *Entscheidungsproblem* meant mindlessly accepting that security lies in preparing to destroy all human life.

1. Making the Best Choice: Innocence of Rational Action

William Thomas' "Rational Action" offers a nuanced contribution to both the historiography of early Cold War policy science and to our understanding of the development of operations research and systems analysis in the US and UK contexts.⁷ The book is thoroughly researched and directly engages the rich literature this topic has already received. Thomas places his own work in opposition to what he observes to be the mainstream and simplistic, even inaccurate, position that early contributors to policy science were overly besotted with

4 Jack L. Snyder, *The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Options Operations*. A Project Air Force Report Prepared for the United States Air Force, Santa Monica 1977.

5 Hans Blumenberg, *The Legitimacy of the Modern Age*, Baskerville 1985.

6 Finitism in mathematics and logic refers to limiting the domain of knowledge to finite, and hence knowable, spheres with particular instantiations.

7 William Thomas, *Rational Action. The Sciences of Policy in Britain and America, 1940–1960*, Cambridge 2015.

the power of scientific analysis to solve big problems with objective precision. Instead he defends the self-understanding of protagonists in his history insofar as their methods were limited and multi-faceted, and that they were acting to do the best with the resources available to solve existing problems of military logistics and procurement. Thomas does not identify a unique signature to his title topic, and instead devotes chapters to operations research, war planning, and decision making. Yet he concludes, "I hope that this book has shown that, in fact, we share many of our ideas with those who pursued this project, that, for all the extraordinary changes that the sciences of policy wrought on the landscape of expertise, the basic idea of what it means to act rationally has remained essentially constant throughout"⁸. Rational action, then is acting out of careful analysis as opposed to superstition or impulse. Making this point in the words of scientist and administrator Warren Weaver, Thomas argues that contributors to policy science adopted the conciliatory position that every decision "has to be made either by analysis, or magic, or blind guess"⁹.

There is much to appreciate in Thomas' study of the new post-World War II policy sciences. I find its most attractive feature to be the author's cool detachment from becoming too infatuated or impassioned by any of the figures, ideas, or organizations he discusses. Thus, his textured treatment of this topic enables readers to simultaneously track his historiographical argument while at the same time they may mentally experiment with alternative readings of this history. Thomas is indubitably correct in questioning the now well-known historical treatment of this topic in terms of the over-enchantment of policy analysts with their new scientific decision tools. His neutral reconstruction of key figures' objectives enables readers to appreciate their vocational attempts to ground policy on sound reasons. Still it is possible to question whether leaving our understanding at this is sufficient. All commentators agree that the fraught strategic setting of the 1940s presents the crucible for the initial development of operations research, systems analysis and game theory. Thomas focuses on the problems that needed to be solved, instead of assessing how these particular problems within the military environment may have played a role in normalizing policy tools best suited for conflictual and logistical challenges. Thus, it is not clear that the military strategic context itself is a neutral venue for generating budgeting instruments, decision technologies, or planning methods. Potentially if decision tools are developed within the military venue and then are applied more broadly to all conceivable policy concerns throughout society, and if they therefore convey a signature combative approach, then perhaps this could be transferred into civilian settings. It is not clear that this is the case, but Thomas' account leaves open this possibility. Thus, perhaps the very real concerns confronting operations researchers and systems analysts in the 1940s

8 Thomas, *Rational Action* (as in note 7), p. 299.

9 *Ibid.*, p. 129.

and 1950s could relay a mental framework for identifying and responding to challenges in domestic policy areas in the 1960s, 1970s, and beyond.

Thomas anticipates, again through the economists, operations researchers and engineers that he discusses, that abstract methods were applied to pressing practical problems arising in the military, industry, and politics but often published in professional journals that permitted theoretical work to “move unfiltered into practical work and [subsequently to] sour relations with finicky clients and employers”¹⁰. Thus, while the analysts themselves were aware of and worried about this miscarriage of abstract decision tools applied to concrete problems, it is the larger pragmatic context into which their findings were injected that sustained protagonists’ optimism for the potential for scientific decision-making. They sought to make constructive contributions to rational choices in policy and management.

Operations research, systems analysis, and game theory do seem, and not surprisingly so from Thomas’ investigation of the multiple uses of these methods in aerial, naval, and land warfare, aptly suited to military planning which spans from procurement to deployment and engagement. Even more so in the nuclear era, in which speculative analyses must replace empirical studies because war fighting capability far outpaces the real world’s ability to absorb the catastrophic devastation from not only all hypothetical attacks and simulations, but also the actual accumulated capacity for mass destruction, theorists felt an imperative to engage in simulated studies of warfare. This means that imagined scenarios built on rational planning projected technological development and procurement into a future that then could but resemble the world that analysts conceived. Thomas observes that “new technologies made wartime experience obsolete” and required speculative theoretical research in the absence of theatres of war to provide empirical data.¹¹

2. Shaping Reality: Game Theory as World Construction

Thomas effectively weaves together a narrative that is sympathetic to the aims of those whom he studies. He adopts an “underlying sympathy” for his subjects in the hope of thus attaining a “devastatingly effective”¹² commentary. Insofar as many of his protagonists are less well-known, it is possible to be charitable in viewing their contributions as promoting sound decision-making, first within military venues, and by extension throughout all spheres of society. By focusing on pivotal actors rather than rank and file developers of this system of thought, Paul Erickson reaches a countervailing conclusion observing that “it is hard not to be struck by the sense of glamor, power, and prestige that has attached

10 Ibid., p. 227.

11 Ibid., p. 208.

12 Ibid., p. 275.

itself to game theory during the high years of the Cold War and beyond¹³. He focuses on John von Neumann, Oskar Morgenstern, Thomas Schelling and John Harsanyi, who “imagined themselves [...] as revivers of the great enlightenment tradition of moral philosophy, diving with flair into the great problems of ethics and philosophy of science, into the study of how one ought to think and act”¹⁴. Not only did they exude an air of scientific expertise, but they “sport[ed] an ultramodern mathematical idiom, [were] fluent in the language of computers, man-made machine systems, ICBMs [interncontinental ballistic missiles], and other manifestations of Cold War high technology”¹⁵. Thus, although many contributors to policy science were dedicated to detailed analyses, the visionaries who pioneered and promoted game theory actively participated in laying the groundwork for a postwar political and economic order. Whereas my research has investigated how one dominant position on rationality and choice was consolidated,¹⁶ Erickson provides an account of the “internal *diversity* of the game-theoretic corpus”¹⁷ as it developed in the 1950s and 1960s. This examination of the lack of internal coherence to the rationality project, made clear for Erickson by the ultimate ascendance of non-cooperative game theory over cooperative game theory, sets into stark relief the question of how a relatively monolithic paradigm did emerge by the 1980s. While Erickson notes that leading game theorists, who include Nobel Prize winning economist Roger B. Myerson, continue to herald the importance of game theory for unifying the field of economics and potentially also the social and behavioral sciences broadly construed, he concludes that this optimism walks in the same footprints of past failed attempts at a comprehensive approach such as that of the logical positivists articulated in their Vienna Circle.¹⁸

“The World the Game Theorists Made” equivocates between acknowledging the phenomenal generative power of game theory to transform fields of industrial organization and financial economics while simultaneously asserting that there is no monolithic statement or expression of the theory.¹⁹ Here his book title is puzzling on two counts insofar as not only does it seem that game theorists made numerous worlds, but moreover none of them is ultimately fixed or persistent. What, then, is the “world that the game theorists made”? Erickson’s final words read, “game theory, as it has been bequeathed to its latter-day practitioners, provides a heterogeneous collection of tools for notating, speaking, and reasoning within the human sciences”²⁰. Whereas Thomas follows develop-

13 Paul Erickson, *The World the Game Theorists Made*, Chicago 2015, p. 2.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 Amadae, *Prisoners of Reason* (as in note 3).

17 Erickson, *The World the Game Theorists Made* (as in note 13), p. 9.

18 Herbert Gintis, *Bounds of Reason. Game Theory and the Unification of the Behavioral Sciences*, Princeton 2009, p. 279.

19 Erickson, *The World the Game Theorists Made* (as in note 13), p. 241.

20 *Ibid.*, p. 271.

ments of rationality at the intersection of abstract theory and application to concrete contexts, Erickson instead focuses on salient theorists and recounts the intricate moves by which their arguments were delineated. Both authors excel at providing evidence to support their overarching historiographical positions, the former granting that decision theory assists in making better decisions, and the latter in showing there is no single rationality paradigm that can be pinned on von Neumann's "Theory of Games and Economic Behavior" and the subsequent theoretical products it inspired. Thomas offers a view of decision theorists as modest and impeccable. Erickson reports of his figures that they are ambitious, yet ultimately unsuccessful in promoting an overarching science of choice.

Game theorists' ambition is apparent in their tackling of big themes, including nuclear deterrence and arms control, bargaining, providing naturalistic accounts of the evolution of organisms and human sociability, and designing market institutions. For example, Erickson notes that, public debates in the 1950s over the future of humanity, which confronted the invention of nuclear weapons, "form the context in which the idea became widespread that the Cold War between the two superpowers was a *game* in the technical sense of game theory, and in which the problem of how to choose rationally in this situation became perhaps *the* central problem of the age"²¹. Here he acknowledges a crucial point in the history of Cold War rationality that it was "the challenges of nuclear strategy, the possibility of arms control, and the resolution of international conflicts" that provided the context for the future Nobel Prize winning economist Thomas Schelling to treat nuclear deterrence as a problem of bargaining using game theory. Bargaining theory took a step away from von Neumann and Morgenstern's original concentration on games with pure conflict in order to examine decision problems classified as having elements of both conflict and coordination. This is a major point in the consolidation of an orthodox position on game theory underlying its 1980s domination of the Anglo-American social sciences. Yet all cooperation takes place granted the permanent and underlying menace of a breakdown into coercive threats.

Erickson's account is valuable for demonstrating the pluralism underlying what can with retrospect appear to be a straightforward path from two-person zero-sum decision theory to non-zero sum multi-agent decision problems standard in much contemporary economic analysis.²² He concurs with other researchers' appraisal that von Neumann and Morgenstern's "Theory of Games" "was less a secure achievement than a promissory note"²³. This suggests two important points. First, it alerts us to the importance of the military context in which game theory was inscribed as the context that gave the theory life when

21 Ibid., p. 164.

22 See Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, Cambridge 2007.

23 Ibid., p. 73.

it may have succumbed to a premature death in irrelevance.²⁴ And, second, that promise, I argue, lay precisely in the deep structure it offered for a theory of rationality that was the product of von Neumann's mathematical acumen. Von Neumann postulated an approach to formalizing rationality that acknowledged the collapse of ultimate mathematical foundations due to Kurt Gödel's incompleteness theorems.²⁵ Despite, as Erickson amply notes in the case of Schelling, that strategic rationality can be a mindset without an exacting mathematical formalism to substantiate arguments based on it, in fact game theory is a purely analytic body of mathematics.²⁶ Thus, game theory's role in world construction must not be underestimated.

Game theory lies at the crossroads of computation, cognitive science, strategic conflict, treatments of social games and rule-following systems, and pure mathematics. Its major progenitor, von Neumann, axiomatized quantum thermodynamics, played a leading role in the Manhattan Project, contributed to WWII strategic planning, and sat on the committee that selected Hiroshima and Nagasaki to be the targets for the introduction of the atomic bomb onto the world's geopolitical stage. Creating a purely abstract formal system by itself is a type of world creation. But as Erickson notes, von Neumann and Morgenstern take the step of building a bridge between a purely conceptual mathematical theory of rational choice in abstract games to providing a means to measure the strength of individuals' preferences over certain or chance outcomes. This is arguably where their breakthrough lay: in providing a means to navigate between the conceptual world they created, and the actual reality humans inhabit with the artifice of expected utility theory.²⁷ This is the juncture at which their purely analytic structure took on proportions of shaping the social world that individuals experience.

"Theory of Games" continues to loom over the social world, much as does the iconic mushroom cloud harboring the possibility of immanent nuclear destruction. It deftly both circumnavigated the crisis of confidence in formal mathematical systems thereby securing a theoretical ground work for pure strategic rationality, and accommodated the worst-case planning that is perpetually warranted in view of the interminable threat of thermonuclear war.

24 E.g. Robert J. Leonard, *Creating a Context for Game Theory*, in: *History of Political Economy* 24 (1992), pp. 29–76, p. 29; Robert J. Leonard, *From Parlor Games to Social Science. Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory 1928–1944*, in: *Journal of Economic Literature* 33 (1995), pp. 730–761.

25 Kurt Gödel, *The Present Situation in the Foundations of Mathematics*, in: *Collected Works*, Vol. 3, *Unpublished Essays and Lectures*, New York 1933, pp. 45–53; Kurt Gödel, *On Undecidable Propositions of Formal Mathematical Systems*. *Introductory Note to 1934* by Stephen C. Kleene, in: *Collected Works*, Vol. 1, *Publications 1929–1936*, New York 1986, pp. 346–372.

26 E.g. Ken Binmore, *Natural Justice*, Oxford 2005.

27 John von Neumann/Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Decisions*, Princeton 2007.

Von Neumann developed his “minimax” approach to decision-making which accepts that individuals must make decisions in isolation and thus should make choices that secure their best-possible worst-case outcome, regardless of others’ choices. Perhaps the fact that by the 1980s, mainstream game theory moved beyond minimax to emphasize mutual-best-reply thinking instead makes it seem possible to lose sight of the origins of deterrence theory as the solution to the Cold War viewed as a ‘game’.²⁸ Yet nuclear deterrence theory and game theory’s prestige developed hand-in-hand such that still today there is no superior way of rationalizing nuclear strategy other than this 1940s decision technology originally postulated to be useful for absolute conflict and worst-case planning.²⁹

3. Rationality as Computable and Hence Mindless

Without knowledge of rational decision theory, which is also known as rational deterrence theory, and its merging into simulated computerized war-gaming, it is difficult to contribute to or influence debates over nuclear strategy. By the 1970s, nuclear deterrence was synonymous with strategic rationality which included the calculated use of probabilistic decision-making.³⁰ The concept of action proposed by game theory, that is mandatory individualistic strategic competition, became the widely accepted standard for purposive action throughout American social science and the professional programs of law, public policy, and business by the 1980s.³¹ There is no widely accepted alternative for formalizing instrumental rationality, and strategic rationality is notorious for not leaving room for other approaches such as the deliberative approach of Jürgen Habermas, or various forms of collective intention.³² Theories of markets

28 Erickson, *The World the Game Theorists Made* (as in note 13), p. 165.

29 See Amadae, *Prisoners of Reason* (as in note 3).

30 See Thomas Schelling, *Strategy of Conflict*, Cambridge 2005.

31 Daniel Ellsberg, *Theory of the Reluctant Duelist*, in: *The American Economic Review* 46 (1956); Philip Mirowski, *Machine Dreams. Economics Becomes a Cyborg Science*, Cambridge 2002, pp. 114–115; Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy* (as in note 3); in Mirowski’s close reading of the development of game theory within the context of military purpose and purview, game theory—along the lines of what would become the orthodox Nash equilibrium approach of mutual-best-reply which postulated a calculable (machine representable) agent with hallmark consistent preferences—increasingly yielded ground to John von Neumann’s post-1940s view of mechanism design as itself a form of algorithmic governance that spans from military command and control to markets.

32 Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, 2 Vol., Boston 1984/1987; on Habermas see Joseph Heath, *Communicative Action and Rational Choice*, Cambridge 2001; Margaret Gilbert, *How We Together Make the Social World*, New York 2013; John R. Searle, *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*, New York 2010; Raimo Tuomela, *Social Ontology. Collective Intentionality and Group Agents*, New York 2013; alternatives within the rationality paradigm may include Herbert Simon’s bounded

and governance were revisited using game theory with the dramatic implication that former pieces of conventional wisdom such as the rationality of voting and voluntary collective action, were thoroughly undermined.³³ Rational deterrence theory, which is at best amoral, and potentially even immoral, provided the means to “think the unthinkable”³⁴, to use the phrase of Herman Kahn. This meant matter-of-factly and routinely contemplating exercising nuclear threats either in the form of flexible response or second-strike counterforce without any nostalgia for the intrinsic value of any particular human life form, or its phenotype more generally.³⁵ The sense of urgency which rationalizes nuclear deterrence and the command and control structure it necessitates, generated a theory of agency and intelligence that leaves no distinction between human beings and artificial intelligences.³⁶ Philip Mirowski makes this point repeatedly:

“Because the computer so readily trespasses upon the self-image of man as the thinking animal, it has become equally commonplace to believe that the mind is nothing more than a machine; that is, it operates like a computer.”³⁷

This latter point regarding the manner in which game theory places rationality on par with algorithmic computation, and thus its particular poignancy with respect to nuclear deterrence, remains unexplored.

The oblivious character of rational choice permeates the nuclear security state at all levels of function from justifying nuclear doctrine and theories of collective choice, to normalizing a specific form of rational action, and rendering politics the unintended outcome of individuals’ preference satisfaction. Hence, blind steering predicated on formulaic maximization of expected utility rationalizes nuclear strategy despite its unintelligibility to the population it allegedly secures from harm.

rationality: Mirowski, *Machine Dreams* (as in note 31), pp. 529–532; Hunter Crowther-Heyck, Herbert A. Simon. *The Bounds of Reason in Modern America*, Baltimore 2005; as well as: Norbert Wiener, *Cybernetics. Or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Cambridge 1961; but Mirowski makes clear that not only were these programs similarly inspired by military aims, but that moreover they share with game theory the view of agency as programmable or algorithmic.

33 Amadae, *Rationalizing Capitalist Democracy* (as in note 3); Richard Tuck, *Free Riding*, Cambridge 2008.

34 Joseph S. Nye, *Nuclear Ethics*, New York 1988; Herman Kahn, *Thinking the Unthinkable*, 1962, in: Herman Kahn (ed.), *On Escalation. Metaphors and Scenarios*, New York 1965.

35 Daniel Deudney, *Whole Earth Security. A Geopolitics of Peace*, in: *Worldwatch Paper 55* (1983).

36 On command and control, see Erik Gartzke/Jon R. Lindsay, *Thermonuclear Cyberwar*, in: *Journal of Cyber Security* 1–2 (2017), pp. 37–48. For comment see S.M. Amadae, *Computable Rationality, NUTS, and the Nuclear Leviathan*, in: Daniel Bessner/Nicolas Guilhot (ed.), *The Decisionist Imagination: Democracy, Sovereignty and Social Science in the 20th Century*, New York 2018, pp. 173–216.

37 Mirowski, *Machine Dreams* (as in note 31), p. 532.

Game theorists pursue “the quest for algorithmic rationality [...] the complete and consistent calculation of the strategies of the opponent”³⁸. The benefit of this seamless transition from human to machine actors is that the maintenance of command and control could be decentralized, and in principle could be distilled down “a complete set of instructions that tells every individual what to do in every conceivable circumstance”³⁹ that could be executed independently from the need of a consciously present human decision-maker. Thus, in erasing the line demarcating a consciously present decider with Kantian autonomy, and in postulating that insofar as people think, strategize, and calculate, so can computers, it then became possible to build a complex diversified and extended command and control network that would carry the burden of prosecuting modern warfare.⁴⁰ The newly minted strategic actor obeys a structure of agency limited by the consistency conditions characterizing rational choice theory.⁴¹ Rationality becomes algorithmic. Computer simulations of action and causal implications replaced experimentation, and military command and control needs led to the “diffusion of the computer throughout all levels of military command structure”⁴².

Despite the plethora of research on the entanglement of game theory with Cold War nuclear strategy, mainstream economics and social science more broadly continue to rely on rational choice theory without examining this potent intellectual and contextual heritage.⁴³ This oversight neglects the potential synergy between game theory and conflict, thus possibly proliferating a model for action that is best suited to antagonistic encounters. The development of and fascination with strategic rationality is inseparable from the continued US embrace of nuclear weapons at the apex of its military strategy of full-spectrum dominance.⁴⁴ Here I share ground with Erickson et al.’s recent assessment that nuclear security and other military concerns set the stage for economizing decision-making using game theory, and other means of algorithmic calculation, during the early Cold War.⁴⁵

Crucially, strategic rationality loses the quality of *mind*, or the characteristic of intelligible grasp of the problem it is harnessed to solve. In specific, the very

38 Ibid., p. 512.

39 Von Neumann/Morgenstern, *Theory of Games* (as in note 27), p. 31.

40 Desmond Ball, *US Strategic Forces. How Would They Be Used?*, in: *International Security* 7/3 (1982–1983), pp. 56–58.

41 Mirowski, *Machine Dreams* (as in note 31), p. 440.

42 Ibid., p. 190; see also Gartzke/Lindsay, *Thermonuclear Cyberwar* (as in note 36).

43 E.g. Binmore, *Natural justice* (as in note 26); Herbert Gintis, *The Bounds of Reason. Game Theory and the Unification of the Behavioral Sciences*, Princeton 2009; Daniel H. Hausman, *Preference, Value, Choice and Welfare*, Cambridge 2011; Francesco Guala, *Understanding Institutions. The Science and Philosophy of Living Together*, Princeton 2016.

44 U.S. Department of Defense, *Joint Vision 2020*, <https://web.archive.org/web/20011129104507/http://www.dtic.mil:80/jv2020/jv2020a.pdf> (Retrieved: 19 April 2017).

45 Paul Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind*, Chicago 2013.

credibility of nuclear deterrence depends on demonstrating the intention and capability to fight and win a nuclear war among superpowers, even though such victory is impossible due to the cataclysmic destructive power of these weapons. The United States and Russian Federation have thousands of thermonuclear bombs when a war fought with only hundred or even much less is likely to end known civilization. This provocative stance furthermore entails privileging preparing for, and hence rendering more plausible, nuclear war rather than countering the risks of accidental or intentional nuclear war and pursuing means to rescind the use of thermonuclear bombs.⁴⁶ Game theory helps to normalize a nuclear security state in which a 'nuclear eternity' is preferable to actively negating the historically demonstrated tendency to, sooner or later, employ deadly technologies on hand. Hence, rational choice rationalizes that we all live under, and strategists contribute to, a regime that permanently equates security to living with the doomsday clock at under three minutes to midnight.⁴⁷ Thousands of nuclear weapons remain on unceasing alert status that will only be abrogated by either the launching of these weapons, or a comprehensive rethinking of the logic underlying this exercise of national power.⁴⁸

Given the general lack of introspection concerning the demonstrable relationship between pursuing game theory and addressing conflict, Erickson et al. are timely in revisiting the significance of Cold War concerns for inspiring the development of algorithmic decision technologies. What we miss today in discounting the anxiety ridden nuclear nightmares as a primary background to, and motive underlying strategic rationality, is coming to terms with how profoundly the practice of nuclear deterrence, informed by and justifying game theory, continues to shape the cognitive terra-form of human geopolitical and economic systems. Thus, with every passing year we further embrace a concept of intelligence that accepts mindless computation and automating social interactions alongside the pedestrian normalization of nuclear weapons with unfathomable destructive yield.⁴⁹ Accommodating nuclear weapons relies on algorithmic decision technologies for rationalizing deterrence, and on hybrid

46 Ken Berry et al., *Delegitimizing Nuclear Weapons. Examining the Validity of Nuclear Deterrence*, Monterey 2010; Benoit Pelopidas, *The Oracles of Proliferation. How Experts Maintain a Biased Historical Reading that Limits Policy Innovation*, in: *Nonproliferation Review* 18 (2011), pp. 297–314; Benoit Pelopidas, *A Bet Portrayed as A Certainty. Reassessing the Added Deterrent Value of Nuclear Weapons*, in: G. John Goodby/P. Shultz (ed.), *The War that Must Never Be Fought. Dilemmas of Nuclear Deterrence*, Stanford 2015, pp. 5–57; Benoit Pelopidas, *The Unbearable Lightness of Luck. Three Sources of Overconfidence in the Manageability of Nuclear Crises*, in: *European Journal of International Security* 2 (2017), pp. 240–262.

47 Benoit Pelopidas, *The Birth of Nuclear Eternity. The Future of Interdisciplinary Perspectives*, Oxford 2019.

48 Daniel Deudney, *Bounding Power. Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, Princeton 2006.

49 Mark Coeckelbergh, *The Automation of the Social. What Robots can Teach us About the Social*, in: Johanna Seibt/Marco Nørskov (ed.), *Robo-Philosophy. Philosophy of, for, and*

AI-human agency to maintain national sovereignty through command and control systems during nuclear war wherein casualties likely will interrupt human command chains and communication channels.⁵⁰ Both computable rationality and hybrid AI-human decision-making systems deviate from privileging a sovereign human subject, instead turning to algorithmic rule-following punctuated by randomized number generation to ground strategy and carry out commands. So important did defense analysts estimate the significance of command and control to be that it received an additional ninety billion US dollars over and above the hundred billion that were spent on military hardware throughout the Cold War years.⁵¹

Erickson et al.'s volume documents the far-reaching transformation during the Cold War of what had formerly been human reason that connoted a seat of consciousness and possibly a soul animating decision-maker. The authors observe,

“In the two decades following World War II, human reason was reconceptualized as rationality. Philosophers, mathematicians, economists, political scientists, military strategists, computer scientists, and psychologists sought, defined, and debated new norms for ‘rational actors’, a deliberately capacious category that included business firms, chess players, the mafia, computers, parents and children, and nuclear superpowers.”⁵²

The key insight is that rationality becomes synonymous with what had formerly been deemed the lowest level of cognition: routine calculation. Whereas during the Enlightenment and up until the Cold War reason had referred to evaluative judgments and the formation of ideas, with the innovation of game theory, rationality merely comes to connote calculation subject to rules.⁵³ These rules, also referred to as algorithms, could be followed by low level human workers or by machines. Initially it seemed to 1940s contemporaries that even permitting calculation to be conducted by low-paid laborers denigrated “calculation from a mindful to a mindless exercise”⁵⁴. Following a rule, with definitive and predictable machine-like exactness, came to exemplify rationality. There is no subject with intelligible grasp of the significance of the instructions or their legitimacy. Moreover the instructions are self-executing in the sense that

by Social Robotics, Cambridge 2018, pp. 7–8; Elaine Scarry, *Thermonuclear Monarchy. Choosing Between Democracy and Doom*, New York 2014.

50 Desmond Ball/Robert C. Toth, *Revising the SIOP. Taking War-fighting to Dangerous Extremes*, in: *International Security* 14 (1990), pp. 65–92; Gartzke/Lindsay, *Thermonuclear Cyberwar* (as in note 36).

51 Daniel Volmar, *The Power of the Atom. US Command Control and Communications, 1945–1965*, Harvard 2016.

52 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 29.

53 *Ibid.*, p. 37; S. M. Amadae, *The Computability of Rational Choice*, in: Johanna Seibt et al. (ed.), *What Robots Can and Should Do*, Amsterdam 2016, pp. 257–267.

54 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 43.

they ideally specify a singular (or randomized) outcome independent of the faculties of computer.⁵⁵ Unaccounted for and rendered obsolete is the sense of cognizance that could invent rules, understand them, and apply them to diverse and yet unknown circumstances. This ingenuity typified, for example, Immanuel Kant's attempt to establish rules to differentiate between art and technique, or Isaac Newton's discovery of the rules of motion that then could serve as models for understanding mass, momentum and energy.⁵⁶ Thus, rule following becomes the mindless and exacting execution of a set of instructions and the rule itself is reduced to being an algorithm.⁵⁷

Rationality loses mindfulness, or a conscious subject with intelligible and existential grasp of problems it solves. Rationality itself is postulated to have been programmed via evolution into living beings so that they can survive and propagate.⁵⁸ This foreclosure on the merits of understanding represents one side of a philosophical divide that not only remains extant into the present, but further reflects the state of the art debate over whether mind and intelligibility play any causal role in actualizing behavior. Whereas some theorists argue that rational choice is underdetermined by rational beliefs and desires, and further suggest that humans exhibit freedom of will in making deliberate choices, game theorists put forward a theory of rationality that is wholly determined by a set of instructions, or algorithm, that is enacted as causal process.⁵⁹ The rationality characteristic of rational choice renders intelligence, or purposive agency, in principle subject to automated computation in carbon or silicon-based systems. This has the added benefit, as game theory textbook authors Duncan Luce and Howard Raiffa observe, of making rational decision-making achievable by human or artificial intelligence.⁶⁰ The definitive aspect of such algorithmic rule-following is its exacting production, over and again, of precisely the same outcome for identical sets of input data. This is the opposite of Ludwig

55 Although it is a fictionalized account of the historical book *Hidden Figures*, by Margot Lee Shetterly, the film by the same name (2016) accurately captures the difference between a computerized calculation without the demand of intelligibility on the part of a computing machine and a human 'computer' who understands and can vouch for the meaning, purpose, and validity of a calculation, in this case astronaut John Glenn's reentry trajectory and landing coordinates.

56 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), pp. 40–41.

57 *Ibid.*, p. 39.

58 Robert L. Trivers, *The Evolution of Reciprocal Altruism*, in: *The Quarterly Review of Biology* 46 (1971), pp. 35–57; John Maynard Smith, *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge 1982; Philip Pettit, *Rules, Reasons, and Norms*, Oxford 2002.

59 For discussion, see: John R. Searle, *Rationality in Action*, Cambridge 2001; Alfred R. Mele, *Motivation and Agency*, Oxford 2003; Amadae, *The Computability of Rational Choice* (as in note 53); Brendan Markey-Towler, I, *Roboticus Oeconomicus*. *The Philosophy of Mind in Economics, and Why it Matters*, in: *Cambridge Journal of Economics* 41 (2017), pp. 203–237.

60 Luce, R. Duncan/Howard Raiffa, *Games and Decisions*. Introduction and Critical Survey, New York 1967, p. 6.

Wittgenstein's approach to rule following in which the hallmark characteristic is that rules do not by themselves specify the outcome of their application.⁶¹ John Searle, who explicitly acknowledges his philosophical affinity to Wittgenstein, challenges both the classical model of rationality encompassing game theory and the view that AI performs intelligence on par with human agents.⁶² In differentiating between human and machine intelligence, he sides with Wittgenstein in pointing out the importance of mindful judgment, based on understanding in intelligibility and recognition of veracity. In contrast, promoters of rational choice and game theory view rationality as one concept, whether exhibited by a human, a non-human organism, or a machine. Insofar as game theory represents the orthodox statement of instrumental rationality, Alan Turing's conceptualization of intelligence has prevailed.⁶³ According to the Church-Turing thesis there are four discursively stated criteria characterizing programmable rationality.⁶⁴ It can be stipulated by a finite set of precise instructions stated in a finite set of symbols. If executed without error, it always produces the same result in a limited number of steps. It can be completed by a human without machine assistance. Most significantly, no intelligible grasp or understanding of the instructions is necessary for the one who calculates.⁶⁵ Procedures meeting these criteria are deemed to be logically and mechanically computable.⁶⁶

Erickson et al. conclude that, "reason almost lost its mind," and end their book with the chapter entitled, "The Collapse of Cold War Rationality"⁶⁷. In part their conclusion is based on the invention of behavioral economics which uses pure theoretical rationality as the benchmark against which to demonstrate that actual people deviate in systematic patterns because they use heuristics and have biases.⁶⁸ However, they also loftily surmise that although game theory was useful as a stripped down theory of action well-suited to "an age of high drama: for anyone knew, the world might end tomorrow with a very big bang." Hence, "calculable moves and countermoves would safeguard a dangerously precarious balance"⁶⁹. Their final observation is that "in retrospect, from a comfortable

61 Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, Oxford 1958.

62 See John Searle, *Minds, Brains and Programs*, in: *Behavioral and Brain Sciences* 3 (1980), pp. 417–457; John Searle, *Rationality in Action* (as in note 59); John Searle, *Wittgenstein and the Background*, in: *American Philosophical Quarterly* 48 (2011), pp. 119–128; John Searle, *Insight and Error in Wittgenstein*, in: *Philosophy of the Social Sciences* 46 (2016), pp. 527–547.

63 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 30.

64 Amadae, *The Computability of Rational Choice* (as in note 53).

65 Alfred Church, *A Set of Postulates for the Foundation of Logic*, in: *Annals of Mathematics* 33 (1936), pp. 346–366.

66 Alan Turing, *Intelligent Machinery*. National Physical Laboratory Report (1948), in: Bernard Meltzer/Donald Michie (ed.), *Machine Intelligence*, Vol. 5, Edinburgh 1969, p. 7.

67 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 159.

68 See Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York 2011.

69 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 188.

distance and safe in the knowledge that the Cold War did not in fact erupt into the hottest war in human history, the drama looks more like a melodrama,” and now we again have the “luxury” of “mindful reason”⁷⁰.

However, the Bulletin of Atomic Scientists has moved their countdown to midnight warning of precipitous danger nuclear war to 2.5 minutes, less time than ever during the Cold War. The threat of nuclear destruction is more worrisome than any time since the invention of thermonuclear weapons. Nuclear deterrence theory and strategic rationality remain as current as any time during the Cold War. Moreover, there is a renewed push to synthesize social science under the single umbrella of noncooperative game theory that would offer a “unified social ontology”⁷¹. All that exists in this social world is that which can be accounted for by game theory. Not only does this world creating endeavor reduce all normativity to the unintended ‘solution’ to interactions, *all* viewed games, but it also accepts the view that organized mental activity is no more than algorithmic computation. As nuclear command and control relies on hybrid systems of human and non-human actors, and artificial intelligence takes on an increasing role in mediating social relationships and even grounding human subjectivity, we are at risk of automating the social.⁷²

4. Algorithmic Governance: Encompassing the Exception

Where Thomas, Erickson and Erickson et al. discuss game theory as a body of thought consistent unto itself, embodied by theorists, articulated in texts, and applied to specific concrete problems, Nicolas Guilhot and Alain Marciano examine this body of work as the invention of a science of decision-making crucial to the art of governing.⁷³ They pose the question, “why did decision-making become the central focus of political science and economics from the mid-1940s onwards?”⁷⁴ They offer the answer that “the initial context of the preoccupation with decision-making was a diffuse fear that liberal institutions and liberalism were not capable of meeting the challenges of the post war period”⁷⁵. Here they draw on “Rationalizing Capitalist Democracy” to argue that mass politics run amuck, giving unrestrained voice to the demos, could have resulted in the twentieth-century version of the Enlightenment’s terror, and sub-

70 Ibid.

71 Francesco Guala/Frank Hindriks, A Unified Social Ontology, in: *The Philosophical Quarterly* 65 (2014), pp. 177–201; Francesco Guala, *Understanding Institutions. The Science and Philosophy of Living Together*, Princeton 2016.

72 Coeckelbergh, *The Automation of the Social* (as in note 49).

73 Nicolas Guilhot/Alain Marciano, Rational Choice as Neo-Decisionism. Decision-Making in Political Science and Economics after 1945, in: Uskali Mäki et al. (ed.), *Scientific Imperialism. Exploring the Boundaries of Interdisciplinarity*, London 2018, pp. 117–140.

74 Ibid., p. 118.

75 Ibid., p. 119.

sequent anxieties over democratic will formation.⁷⁶ They put forward the bold argument that decision theory best reflects a meeting between Carl Schmitt's "decisionism" as the authority to address exceptional states beyond constitutional rules, and the Cold War invention of scientific and political rationalism. They argue that "rational choice [...] is better understood as a form of 'neo-decisionism' that thrived on the crisis of the traditional modes of legitimation of political decisions in liberal democracies"⁷⁷. Contrasting with the appraisal of Thomas of modest innocence, and of Erickson along the lines of pluralism without a fixed orthodoxy, Guilhot and Marciano find that "rational choice was thus part of a wider attempt in the social sciences at not giving up completely on rationalism as the entire Enlightenment tradition was under attack"⁷⁸. Thus, they concur with "Rationalizing Capitalist Democracy" that game theory, which is anchored by individual strategic choice, was useful for theorists seeking to "re-legitimate democracy and liberal institutions"⁷⁹, especially those of the free market.

Their innovation is to assess how game theory enables this by permitting that actors may have any preferences over outcomes that are only admissible as data to be aggregated into public policies. Where previously any exceptional decision that transcended the rule of law implied a constitutional crisis, game theory provided a means to ground a new approach to maintaining a constitutional order. Following the works of Nobel prize winning economists Kenneth J. Arrow and James M. Buchanan, the authors show how game theory provided a means of insisting that free choice must obey the constraints of economic rationality codified in game theory.⁸⁰ Citizens' sovereignty becomes consumers' sovereignty. Uncertainty is circumscribed by expected utility theory which permits that "acting decisively in uncertain situations is just as rational as acting according to existing laws in normal situations"⁸¹. Since one way of avoiding the paradox of a mass political constituency unable to form a coherent collective choice is to defer to an authority, a convenient dictatorship of expertise could be introduced as the means to maintain liberal democracies. To this end they observe that, "the result was a constitutional theory that was entirely built upon individualistic foundations, yet which included the decisionist figures of the dictator or of the general will, now justified in terms of economic rationality"⁸².

76 See also S. M. Amadae, *Arrow's Impossibility Theorem and the National Security State*, in: *Studies in History and Philosophy of Science* 36 (2005), pp. 734–743.

77 Guilhot/Marciano, *Rational Choice as Neo-Decisionism* (as in note 73), p. 120.

78 *Ibid.*, p. 125.

79 *Ibid.*, p. 126. See also Amadae, *Arrow's Impossibility Theorem and the National Security State*, (as in note 76), pp. 734–743.

80 *Ibid.*, p. 130.

81 *Ibid.*, p. 131.

82 *Ibid.*, p. 132.

Guilhot and Marciano help us to appreciate how game theory, and its application to law and public policy by the 1970s, moved far beyond the domains of pure mathematics, operations research, logistics, and military strategy to begin shaping individuals' lives through citizens' exposure to governance. Thus, their exploration resonates with "Prisoners of Reason" which argues that the world-constructing property of game theory that we should be most concerned about is its ability to shape institutions and laws through the active interventions of the legions of social and behavioral scientists employing its techniques. Game theory and technocracy fit comfortably together, and uncertainty is routinely transformed into quantifiable risk in order to generate regulative policies. Analysts tidily disarm exceptions using Bayesian statistics and simply updating our understanding of frequencies. Thus, if flooding occurs in a five-fold multiple beyond the single incidence predicted in a fixed, say one-hundred year, period then the probabilities of future such events can be recalculated to become a suitably lesser timeframe. This technocratic approach to public will formation respecting individualistic strategic preference satisfaction has by the dawn of the twenty-first century made accepting staunchly anti-liberal paternalism consistent with libertarianism in the new rational choice policy intervention referred to as either nudge or neopaternalism.⁸³

In focusing on the problem of decision-making, possibly Guilhot and Marciano are not aware of just how closely they have hit the nail on the head in identifying a key feature of game theory. In its mathematical formalism von Neumann tacitly proposed a solution to the nagging *Entscheidungsproblem* that plagued early twentieth-century logicians and mathematicians. The problem was, given an axiomatic system of rules, how can one prove that it is complete and consistent in the sense that any well-formed proposition in accordance with the axioms can be decided to be true or false? David Hilbert, von Neumann and others worked on this problem, until Kurt Gödel proved that no axiomatic system sufficient to ground the mathematical system of real numbers can be demonstrated to be complete and consistent. More jarringly, he showed in fact that axiomatic systems are capable of generating well-formed statements that are formally undecidable, and hence exceptional. Given that game theory axiomatizes rationality, it is a testimony to von Neumann's ability to circumvent Gödel's incompleteness theorems that his formalism does not weigh into any theoretical imponderables. This is because decisions are over closed systems that have only a finite number of possible states over which actors express preferences. Rational choice demands that rational actors' preferences over finite sets of outcomes are complete and consistent.

Von Neumann's treatment of rationality has the additional feature of making rationality equivalent to computation, as both Erickson et al. and Amadae

83 Richard H. Thaler/Cass Sunstein, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven 2008.

argue.⁸⁴ Thus, from individual choice to collective decision-making consistent with a technocratic means of forming public policies, rational choice can be captured by mathematical terms. In terms of the philosophy of language, symbols displace semantic meaning as the location of rationality.⁸⁵ As Erickson makes clear in his chapter “Rationality without Mind”, about the application of game theory to evolutionary biology, von Neumann’s view of rationality eviscerates the need for a conscious deliberating subject. Collective bodies are no different. Their decisions are not so much a matter of legitimacy and validity as they are of equilibria: procedures that result in stable social orders will be sustained into the next period of social reproduction, while those that are unstable will decay into chaos from which a new equilibrium may emerge.

Guilhot and Marciano provide a historical treatment that lays the groundwork for anticipating the present invention of algorithmic forms of governance. Decisions that formerly would have been in the hands of public officials with responsibility to the obligations of office and a political constituency are being outsourced to algorithms.⁸⁶ These are typically proprietary, and hence operate as a black box which only consultants can open. And, even then, many contemporary algorithmic decision processes use machine learning, so their programming evolves in unpredictable ways that is not fully understood by their human operators.⁸⁷ As they are produced by private and commercial service providers, they are created on a for-profit basis and there is no mechanism of accountability that is usual for public offices.⁸⁸ The two best-known cases to date are the use of credit scores to grant individuals access to loans, and of predictive software packages to make judicial decisions in criminal law.⁸⁹ Both are used actively in the United States, and have impact globally. Moreover as individuals increasingly procure goods and services over the internet which determines their relationship to corporations, the use of algorithmic decision

84 Amadae, *The Computability of Rational Choice* (as in note 53).

85 S. M. Amadae, *Game Theory, Cheap Talk and Post-Truth Politics*. David Lewis vs. John Searle on Reasons for Truth-Telling, in: *Journal for the Theory of Social Behavior* 48 (2018), pp. 306–329.

86 John Danaher, *The Threat of Algocracy*. Reality, Resistance and Accommodation, in: *Philosophy & Technology* 29 (2016), pp. 245–268.

87 Tal Zarsky, *The Trouble with Algorithmic Decisions*. An Analytic Road Map to Examine Efficiency and Fairness in Automated and Opaque Decision Making, in: *Science, Technology, & Human Values* 41 (2016), pp. 118–132.

88 Iyad Rahwan, *Society-in-the-Loop*. Programming the Algorithmic Social Contract, in: *Ethics and Information Technology* (2017), pp. 1–10.

89 Malcolm Campbell-Verduyn/Marcel Goguen/Tony Porter, *Big Data and Algorithmic Governance*. The Case of Financial Practices, in: *New Political Economy* 22 (2017), pp. 219–236; Peter Mantello, *The Machine that Ate Bad People*. The Ontopolitics of the Precrime Assemblage, in: *Big Data & Society* 3 (2016), pp. 1–11.

procedures with opaque accountability becomes a daily feature of human existence in developed countries.⁹⁰

Algorithmic governance provides an exemplar of the ability of technocratic expertise to address the exception. Before computer learning had been invented, programmable systems were only capable of addressing cases that were pre-delineated by their source codes. Hence, an exceptional incident would necessarily bring the program to a halt, requiring human intervention. Whereas on the one hand it may simply seem like requiring a step in technological development to augment computational powers to address a novel, unprecedented occurrence, instead this problem resides deep in the history of decision theory, computer science, and the philosophy of logic that extends back to the early twentieth-century.

Alan Turing argued in the 1940s that “digital computers could reproduce human thinking”, and he used the expressions “intelligence” and “thinking”⁹¹ interchangeably. It is within the framework of the *Entscheidungsproblem* at the core of mathematics, that is how to decide the truth value of an axiomatically generated proposition, that Turing defended the position that if a computer could manipulate its own instruction set, then it would be capable of addressing exceptional, unanticipated eventualities. Given this malleability of the programming instructions that now characterizes some of the software used in algorithmic governance, “there [is] no limit to what the machine could ‘learn’ by changing its instruction tables”⁹². The take away point is that whereas prior to the invention of advanced machine learning, the ability to meet the challenge of the exceptional case was viewed as a unique feature of human agency, now that programmable systems seem capable of this, the line between human and computerized judgment erodes—or even permits artificial intelligence to surpass human judgment reduced to rational choice. As a result, experts with unique skills sets and knowledge bases make plausible arguments that outsourcing judicial decisions with ponderous impact on individuals’ lives to automated processes will yield a superior outcome. Given the growing momentum behind a perspective on agency that by 1944 had already viewed rationality on par with computation, potential voices of critical scrutiny and possible resistance are relatively impoverished in comparison with the vast influx of resources into the sphere of hybrid human-AI networks and big data used to populate algorithmic governance tools.

90 Ben Wagner, Algorithmic Regulation and the Global Default. Shifting Norms in Internet Technology, in: *Etikk i praksis-Nordic Journal of Applied Ethics* 10 (2016), pp. 5–13.

91 Gualtiero Piccinini, Alan Turing and the Mathematical Objection, in: *Minds and Machines* 13 (2003), pp. 23–48.

92 *Ibid.*, p. 38.

5. Conclusion: Worst-Case Planning as Self-Fulfilling Prophecy

It is marvelous to have four new sources addressing the advent of Cold War rationality to revisit the field covered by “Rationalizing Capitalist Democracy: The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism”. In touching on each of their historiographical strategies, the one I promote becomes clearer. Thomas reads his protagonists and their intellectual products charitably, and yet downplays that some of the rationality program’s staunchest supporters had transformative visions of individual and collective decision-making. The rationality project extends from justifying nuclear deterrence to underpinning a theory of evolution in selfish gene theory.⁹³ Erickson grants game theorists the power of world creation, but suggests that their aspirations for a unified theory will fail now as before. Yet there is an orthodox position of noncooperative game theory and, despite nuanced disagreements among connoisseurs, this program has been vital to regulatory regimes, communication, drafting laws, and designing institutions around the world. Erickson et al. urge us not to worry because the Cold War and its nuclear threats are comfortable retrospective nostalgia, and we now have the leisure time to partake in more fully fleshed rational judgment than that demanded by expected utility theory and strategic competition. Yet nuclear threats exceed their former Cold War levels, and computational rationality is far more the norm now than ever before. Guilhot and Marciano point out that rational choice makes possible uniting Carl Schmitt’s philosophy of the exceptional case, which routinely surpasses the constitutional order, with technocratic governance. Their analysis is on the right path, but may not fully realize just how far this unification has gone so as to render even the human technocrat a servant to the algorithmic judgments now routinely impacting citizens’ livelihoods.

Without drawing too stark a conclusion about the Cold War legacy of decision technologies that are here to stay in company with the nuclear warheads they were originally developed to deploy, I view the implications of the rationality project as the product of a generation of mathematicians and social scientists who tackled the problems of their age to the best of their abilities. In this sense, as Thomas argues, their efforts were innocent, although, arguably, the invention of the nuclear warheads is not similarly blameless. These death technologies signify that given the orthodoxy of strategic rationality, we now live in a nuclear eternity: these weapons will either be used, or we must rethink the theoretical basis of nuclear deterrence. Erickson is correct that there is more diversity than unification underlying the first four decades of game theory. Yet a particular orthodoxy emerged privileging individual competition, exhaustive monetary valuation, norms as regular patterns of incentive-driven conduct, and rationality as computation rather than deliberation. Not even game theory’s most fervent

93 Richard Dawkins, *Selfish Gene*, Oxford 1989.

supporters could have imagined the world creating power of this constellation of theoretical commitments underlying the reigning orthodoxy.⁹⁴

To make sense of this historical outcome, I turn to Hans Blumenberg, possibly the greatest twentieth-century historian of ideas. In “The Legitimacy of the Modern Age”, Blumenberg comfortably accommodates both historical context and the logical integrity of argumentation. He develops the novel thesis that cultural epochs are anchored by the organization of the theoretical commitments structuring agents’ beliefs, and hence their possibilities for acting. He suggests that these epochs, such as medieval scholasticism and early modernity, are separated by a threshold, which he figuratively refers to as an *epochal threshold*. Living at the point of this threshold, one generation of intellectual leaders reacts to its predecessor, and yet moves into an intellectual, world-generating realm that is sufficiently distinctive to pass into a new era. Blumenberg concentrates on René Descartes and the secularization of modern philosophy as decisively differentiated from scholastic theology that pivoted on maintaining God’s omnipotence. In short, scholastic theorists could only defend knowledge, *scientia*, insofar as God still was granted the total license to arrange existence according to God’s every inclination. Thus, for early modern science to develop, it was necessary to construct an epistemological argument that avoided the charge of limiting God’s ability to direct worldly affairs by human knowledge of the present and future. Science, that is predictive knowledge, entailed limiting God’s power to act. Blumenberg argues that Cartesian doubt offered the basis for anchoring scientific knowledge because the premise of withholding judgment in a state of utter skepticism does not interfere with God’s agency. The modern era hangs in the balance on the ability to sustain knowledge production capable of predicting the future without challenging God’s omnipotence.

Blumenberg’s method, and postulation of the epochal threshold, is nowhere more relevant than to the 1944 invention of the atomic bomb, and its division of history into the time when no single human action could destroy humanity, and our current period in which we live with the nuclear blade of Damocles as a clear and ever-present danger. Blumenberg’s project is to understand how the legacy of Descartes and western Enlightenment science continues to govern modern theories and practices, notwithstanding the fact that its epochal threshold had already receded centuries into the past. He proposes that a dilemma from the past could subsequently be set into stone *even though the former preoccupation no longer poses a concern in contemporary theorists’ lives*. Thus, the modern attempt to answer Cartesian doubt with a quest for certain knowledge was the legacy of the past concern to protect knowledge from the charge that humans were challenging God’s role as omnipotent creator. Similarly, I argue that the 1940s trisection of computation, rational decision technologies, and worst-case planning to mobilize weapons of total destruction with the aim of achieving security, is precisely such a momentous threshold.

94 See Amadae, *Prisoners of Reason* (as in note 3).

Where Cartesian doubt is the Archimedean point between the medieval and modern era, the Prisoner's Dilemma marks the movement from Enlightenment science and knowledge production occurring in well-formed communities to post-modern equation of computation with intelligence and human freedom as consumption according to individuals' ability to pay. As Erickson observes, "The Prisoner's Dilemma game—initially dramatized by the mathematicians as a story of cops and robbers—came to stand in for the arms race, with super-powers deciding between whether to arm themselves further (confess) or to disarm (not confess)"⁹⁵. Von Neumann is the Descartes of our time who replaced the question over how to have knowledge yet respect God's free will with that of how to achieve epistemic and ontological security. He turned to finitism as a solution to the collapse of mathematical foundations by rejecting the infinite openness of choice. And he proposed harnessing humans' destructive capability to the fullest extent possible finding security in worst-case planning. The embrace of the atomic bomb, the computational systems necessary to control it, and algorithmic governance, demonstrate a step beyond Friedrich Nietzsche's death of God to heralding humanity as its own deity of execution. Upon witnessing the unleashed power of the atom, referencing the God of the Bhagavad-Gita, Manhattan Project physicist Robert J. Oppenheimer uttered, "Now, I am become Death, the destroyer of worlds."

The nuclear threshold of immanent apocalyptic destruction stands in a narrower time band than that of the gradual Renaissance transition to modernity. It depended on mathematical genius riveted by the foundational questions of mathematics and logic in the early twentieth-century. These questions followed Descartes' footsteps in his the quest for certainty as the antidote for his extreme doubt. Signaling the end of the modern quest for certainty, Gödel's forever dismissed mathematicians' dreams of a secure foundation for pure reason. Von Neumann stepped into this fray unfazed, and he formalized a treatment of rationality that, by circumventing any questions of infinity, gave us a pure theory of rationality upon which to pin our hopes for geopolitical security that relied more on algorithmic judgment than on human discretion. The universe may be infinitely mysterious, but uncertainty leading to insecurity can be overcome by only considering limited possibilities and by securing for oneself the best-possible outcome in the worst possible world.

The finitism of von Neumann's solution to radical epistemic insecurity lingers on, past its 1940s solution to mathematicians' quest for axiomatic certainty, which was itself a legacy of the Cartesian Enlightenment project of modernity. While human imagination and higher mathematics can contemplate, and even formalize, infinities, the new breed of rationality consistent with computation is content with asserting the potential existence only of combinatorics of that which has already been experienced. Thus, rather than sailing on the sea of the

95 Erickson et al., *How Reason Almost Lost its Mind* (as in note 45), p. 164; Amadae, *Prisoners of Reason* (as in note 3), pp. 24–61.

infinite, von Neumann's tack from modernity to post-modernity built epistemic security on closed systems with limited possibilities. Ontological security is derived from worst-case planning, that accepts endless competition over fixed resources and threats of violence to make the best of a bad situation. This solution to achieving epistemic certainty and ontic security reduces human rationality to computation and accepts as permissible total annihilation.

We have crossed an epochal threshold from modernity to post-modernity. Yet I suspect that, as for the main figures in Blumenberg's history of modernity, few contributors to the rationality project themselves are aware that the conciliatory acceptance of forever living under the shadow of the mushroom cloud is a compromise. It was only made attractive as a settlement that rescued the Enlightenment project of modernity at the price of reducing humanity to computation and acquiescing to advanced civilizations' interminable and imponderable willingness to commit omniscide. Thus, Immanuel Kant's perpetual peace cedes to incessant strife, and Descartes' quest for certainty yields to satisfaction with the certainty that no one can dominate us without inviting everyone's destruction.

Autorinnen und Autoren

S. M. Amadae ist Dozentin für Politikwissenschaft an der University of Helsinki. Sie wurde 1999 an der University of California in Berkeley promoviert. Sie ist die Autorin der Monographie »Rationalizing Capitalist Democracy: The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism« (2003) sowie des Buches »Prisoners of Reason: Game Theory and Neoliberal Political Economy« (2016).
sm.amadae@helsinki.fi

Rüdiger Bergien ist seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung (ZZF) in Potsdam. Er habilitierte sich 2017 mit der Arbeit »Im ›Generalstab‹ der Partei. Organisationskultur und Herrschaftspraxis in der SED-Zentrale (1946–1989) im Fach Neuere und Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zuletzt gab er mit Jens Gieseke den Sammelband »Communist Parties Revisited, Socio-Cultural Approaches to Party Rule in the Soviet Bloc, 1956–1991« (2018) heraus.
bergien@zzf-potsdam.de

Matthias Glomb hat Geschichtswissenschaft und Germanistik in Münster studiert. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im SFB »Kulturen des Entscheidens« und arbeitete dort zum Wandel der Modi bildungspolitischen Entscheidens in der BRD zwischen 1960 und 1980.
matthias.glomb@uni-muenster.de

Thomas Großböling ist seit 2009 Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Er promovierte 1998 und habilitierte sich 2004. Von 2005 bis 2007 leitete er die Abteilung Bildung und Forschung bei der Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (BStU) in Berlin. In den Jahren 2007–2009 hatte er die Professur für Geschichte der Neuzeit am Institut für Geschichte der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg inne.
thomas.grossboelting@uni-muenster.de

Stefan Lehr ist seit 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE) in Oldenburg. Er promovierte 2006 an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf und war danach wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Seminar und im SFB »Kulturen des Entscheidens« an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.
stefan.lehr@bkge.uni-oldenburg.de

Stephan Merl ist seit 1991 Professor für Allgemeine Geschichte unter besonderer Berücksichtigung der Osteuropäischen Geschichte an der Universität Bielefeld, seit 2015 befindet er sich im Ruhestand. Er promovierte 1979 an der Universität Hamburg und habilitierte sich 1990 an der FU Berlin. Er publizierte u. a. die Monographie »Politische Kommunikation in der Diktatur. Deutschland und die Sowjetunion im Vergleich« (2012).
stephan.merl@uni-bielefeld.de

Gabriele Metzler ist seit 2007 Professorin für die Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2005 veröffentlichte sie die Monographie »Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft«. Ihre aktuelle Monographie von 2018 trägt den Titel »Der Staat der Historiker. Staatsvorstellungen deutscher Zeithistoriker seit 1945«.
Metzlerg@geschichte.hu-berlin.de

Nikolay Mitrokhin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen, wo er das Forschungsprojekt »Der eigene Standpunkt. Die persönliche Meinung der ZK-Mitglieder und ihr Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik der Sowjetunion, 1964–1985« bearbeitete. Er wurde 2002 an der Russischen Staatlichen Geisteswissenschaftlichen Universität (RGGU) in Moskau promoviert.
mitrokhin@uni-bremen.de

Svenja Schnepel studierte Geschichtswissenschaft und Germanistik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Im Rahmen des SFB »Kulturen des Entscheidens« arbeitete sie seit 2015 zum politischen Entscheiden in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er und 1960er Jahre mit den Schwerpunkten der Atompolitik und der Institution des Bundeskanzleramtes.

Matthias Völkel studierte Neuere und Neueste Geschichte, Politikwissenschaften und Philosophie an der Technischen Universität Dresden. Seit 2016 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte der Ruhr-Universität Bochum, wo er zur Kybernetik in der Sowjetunion in den Jahren 1948–1980 promoviert.
matthias.voelkel@ruhr-uni-bochum.de