

Sonderdruck aus

Die Kunst des Vernetzens

Festschrift
für Wolfgang Hempel

Herausgegeben von
Botho Brachmann, Helmut Knüppel,
Joachim-Felix Leonhard und
Julius H. Schoeps



Verlag für Berlin-Brandenburg

Schriftenreihe des Wilhelm-Fraenger-Instituts Potsdam

Herausgegeben von Prof. e.h. Wolfgang Hempel
Prof. Dr. Helmut Knüppel
Prof. Dr. Julius H. Schoeps

Band 9

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 3-86650-344-X

Die Entscheidung darüber, ob die alte oder neue deutsche Rechtschreibung Anwendung findet, blieb den Autoren überlassen, die auch selbst für Inhalt, Literaturangaben und Quellenzitate verantwortlich zeichnen.

Umschlaggestaltung: Christine Petzak, Berlin
Redaktion und Satz: Dieter Hebig, www.dieter-hebig.de
Druck: Druckhaus NOMOS, Sinzheim

Titelfoto: Burg Ludwigstein, Innenhof

1. Auflage 2006
© Verlag für Berlin-Brandenburg GmbH,
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin.
www.verlagberlinbrandenburg.de

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

„Aus Respekt vor ungeschriebenen Regeln der Demokratie“ Rücktritte aus politischer Verantwortung

Von Michael Philipp

Am 24. April 1974 wurde der DDR-Spion Günter Guillaume in Bonn verhaftet. Jahrelang hatte er als Referent im Kanzleramt gearbeitet. Zwei Wochen später, am Morgen des 6. Mai 1974, teilte Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) seiner Frau Rut mit, er werde zurücktreten. Ohne Überraschung antwortete sie: „Das finde ich richtig. Einer muß die Verantwortung auf sich nehmen.“¹ Dieses Argument griff Brandt in seiner offiziellen Rücktrittserklärung auf, die er an den Bundespräsidenten richtete: „Ich übernehme die politische Verantwortung für Fahrlässigkeiten im Zusammenhang mit der Agentenaffaire Guillaume“.²

Noch am selben Tag informierte Brandt Vizekanzler Walter Scheel, den Vorsitzenden des Koalitionspartners FDP. Dieses Schreiben enthielt einen kleinen, bemerkenswerten Zusatz. Dort schrieb Brandt, er habe „die politische (übrigens: auch die persönliche) Verantwortung“ übernommen. Diese Ergänzung heizte die ohnehin brodelnde Gerüchteküche im politischen Bonn weiter an: Warum diese Differenzierung, was meinte Brandt mit dem „übrigens“, was mit „persönlicher“ Verantwortung? Zugleich wurde über die Notwendigkeit oder Angemessenheit seines Schrittes debattiert. War Brandt der Verantwortliche für den Spion? Oder war einer seiner Minister oder ein Beamter zuständig? Hatte sich der Kanzler ein Versäumnis zu Schulden kommen lassen und wenn ja, hätte er deswegen zurücktreten müssen?

Die Verantwortung des Regierungschefs ist im Grundgesetz angesprochen. „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“, heißt es in Artikel 65. Wie in den meisten Fällen wird die Verfassung nicht konkret. Das gilt auch für die Verantwortlichkeit der Minister. Die ist im selben Artikel geregelt: „Innerhalb dieser Richt-

¹ Brandt, Rut: Freundesland. Erinnerungen, Düsseldorf 1994, S. 269. – Der Beitrag ist Teil einer größeren Arbeit zur Figur des Rücktritts, die 2007 abgeschlossen wird. Das Projekt wird dankenswerterweise von der Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur mit einem Stipendium unterstützt.

² Zitate aus zeitgenössischen Zeitungsartikeln und Parlamentsdebatten sind nicht gesondert nachgewiesen.

linien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Was meint diese Verantwortung, wie wird sie realisiert und wem gegenüber besteht sie? Diese Fragen lassen sich nicht ohne weiteres beantworten. Das Grundgesetz gibt eine institutionelle Festlegung, keine Gebrauchsanleitung.

Verantwortung im allgemeinen Sinn bedeutet, dass jemand für die Folgen des eigenen Handelns aufkommt.³ Wer gegen ein Gesetz verstößt, kommt vor den Kadi. Wer einen Schaden anrichtet, muss ihn ersetzen. Diese Grundlage des kausalen Zusammenhangs zwischen einem Akteur und einer Aktion besteht auch in der Politik. Dabei geht es allerdings nicht um Straf- oder Zivilrecht. Es geht um das Amt. Wenn ein Minister eine falsche Entscheidung trifft, eine Situation nicht richtig einschätzt, einem Übel nicht entgegentritt – kurz, wenn ihm ein Missgriff unterläuft, muss er dafür einstehen. Bei Politikern führen gravierende Fehler zur Infragestellung ihrer Position. Sie müssen zurücktreten. Diese Fälle finden sich unter der Rubrik politisches Fehlverhalten. Das ist plausibel und allgemein akzeptiert. Kein Konsens besteht dagegen über die Haftung eines Ministers, in dessen Amtsbereich etwas ohne sein Zutun schief gelaufen ist. Wenn sich die Urheberchaft einer Katastrophe in den mittleren Rängen der Bürokratie verliert, ist die politische Verantwortung gefragt.

Der Blick auf die politische Bühne zeigt, dass das Stück „Ministerverantwortung“ häufig gegeben wird. Die Verteilung der Rollen ist deutlich, ihre Besetzung richtet sich nach der Parteizugehörigkeit der Mitspieler. Drei Varianten zeichnen sich ab. In der ersten bekennt sich ein Politiker ohne persönliches Fehlverhalten aus eigener Entscheidung zu seiner politischen Verantwortung für einen Missstand und tritt zurück. Diese Fälle sind überschaubar. Das bekannteste Beispiel gab Rudolf Seiters. Die zweite Version ist das Abstreiten von Verantwortung für die Handlungen untergeordneter Beamter. Da müssen Medien, Opposition oder die eigene Partei den Minister zur Übernahme seiner Verantwortung zwingen. Ein besonders hartnäckiger Fall war Gerhard Stoltenberg. Bei der dritten Variante kommt

³ Vgl. allgemein zu Verantwortung: Precht, Peter: Verantwortung. In: Metzler Philosophie Lexikon. Begriffe und Definitionen, Hrsg. v. Peter Precht/Franz-Peter Burkard, 2. erw. Aufl. Stuttgart/Weimar 1999, S. 627f.; Schwartländer, Johannes: Verantwortung, in: Handbuch philosophischer Grundbegriffe. Hrsg. v. Hermann Krings/Hans Michael Baumgartner/Christoph Wild, Studienausg. Bd. 5, München 1974, S. 1577–1588; zu politischer Verantwortung: Fabio, Udo di: Verantwortung als Verfassungsinstitut, in: Staat, Amt, Verantwortung. Hrsg. Wolfgang Knies, Stuttgart 2002, S. 15–40; Kirchhoff, Günter: Verantwortung, in: Politisch-Pädagogisches Handwörterbuch. Hrsg. v. Peter Gutjahr-Löser/Klaus Hornung, 2. erw. Aufl. Percha/Kempfenhausen 1985, S. 462–468; Scheuner, Ulrich: Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller. Hrsg. v. Theo Ritterspach/Willi Geiger, Tübingen 1979, S. 379–402.

ein neuer Begriff ins Spiel: die Gesamtverantwortung. Die trägt der Regierungschef. Häufig bekennt er sich dazu, aber für einen Fehler muss einer seiner Minister büßen. Am drastischsten war dies bei Frank Dahrenndorf.

Bevor diese Fälle im Einzelnen vorgestellt werden, sollen die grundsätzlichen Fragen der politischen Verantwortung anhand der frühesten Diskussion dieses Themas in der Bundesrepublik aufgezeigt werden. Das war der Fall John aus dem Jahr 1954. Am Schluss wird die Frage nach der Verantwortung Willy Brandts noch einmal aufgegriffen.

Worauf es ankommt

„Was muß in der Bundesrepublik eigentlich passieren, bis irgend etwas passiert, bis irgendeinem Verantwortlichen etwas passiert?“ Mit diesem – später noch oft von Anderen gehörten – Ausruf meldete sich der Abgeordnete Reinhold Maier (FDP) am 16. September 1954 zu Wort. Der Bundestag debattierte über Konsequenzen aus dem Fall John – dem rätselhaften Verschwinden und Auftauchen des obersten Verfassungsschützers Otto John in Ostberlin.⁴ Das fiel in den Zuständigkeitsbereich von Innenminister Gerhard Schröder (CDU). Für den war die Sache „ein nationales Unglück“, aber „nicht das persönliche Unglück des Bundesministers des Inneren“.⁵ Schröder erkannte die Peinlichkeit und Brisanz des Geschehens in der Hochphase des Kalten Krieges. Johns Flucht war ein Triumph für Pankow, für Bonn ein Desaster. Aber er fühlte sich nicht persönlich davon betroffen. Er war erst seit einem Jahr im Amt. Die Einstellung des zweifelhaften Agenten war vor seiner Zeit erfolgt.

Maier kritisierte Schröders Weigerung, sich zu seiner Verantwortung zu bekennen. Dabei konnte er ihm aber keinen Verstoß gegen die Geschäftsordnung nachweisen. Maier musste sich auf den Kommentar berufen. Es sei eines der ungeschriebenen Gesetze des Parlamentarismus, dass von Ministern die Verantwortung für alle Vorgänge in ihren Ressorts übernommen werde. Dies gelte auch für Fälle, bei denen kein persönliches Verschulden vorliege. Maier beklagte bei Schröder das Fehlen der „exemplarischen Statuierung der Verantwortlichkeit“.

In diese Kerbe hieb auch Maiers Parteifreund Thomas Dehler. Der Bundesvorsitzende der Liberalen hielt Schröder vor, dass er keine Verantwort-

⁴ Vgl. Friedrich, Jörg: Die Affäre John, in: Die Skandale der Republik 1949–1989. Von der Gründung der Bundesrepublik bis zum Fall der Mauer. Hrsg. v. Georg M. Hafner/Edmund Jacoby, Frankfurt a.M. 1989, S. 21–30; Ramge, Thomas: Die großen Polit-Skandale. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, Frankfurt a.M./New York. 2003, S. 26–45.

⁵ Zit.n. Ehmke, Horst: Politik der praktischen Vernunft. Aufsätze und Referate, Frankfurt a.M. 1969, S. 87.

lichkeit erkennen lasse. Dehler brachte – noch in der Wortwahl der Zeit befangen – die Wähler ins Spiel: „Unser Volk muß fühlen, dass Verantwortungen getragen werden.“ Dabei ging es nicht um die Frage des Verschuldens. Diese sei im Fall eines Ministers nicht relevant, meinte Dehler: „Es kommt nicht darauf an, wie die Franzosen sagen, ob jemand coupable, schuldig, ist, sondern darauf, dass er responsable, dass er verantwortlich ist“. Das Verursacherprinzip zählt also nicht. Damit hatte der Jurist Dehler die Ministerverantwortung auf den Punkt gebracht.

Dahinter steht ein Amtsverständnis, das von der Identität von Behörde, Leitung und Person ausgeht. Danach repräsentiert der Minister die Institution nicht nur, er verkörpert sie auch. Auf ihn konzentriert sich das Vertrauen, dass die Geschäfte ordnungsgemäß geführt werden. Dieses Vertrauen gewähren ihm Regierungschef, Parlament und Wähler. Der Minister in seiner Person ist Garant des guten Regierens. So ist ein Rücktritt aus Verantwortung ein Akt symbolischer Politik par excellence: Die Komplexität des Problems, seiner Ursachen und Folgen wird reduziert auf eine einzelne Szene. Der Repräsentant büßt stellvertretend ein Versäumnis, indem er sich von seinem Amt trennt.⁶

In einem solchen Fall werden häufig die Metaphern vom Opferlamm und Sündenbock verwendet. Auch diese archaischen Symboltiere waren Stellvertreter, an denen sich die Reinigung des Kollektivs vollzog. Denn nicht auf den „Geopferten“, hier den zurückgetretenen Minister, kommt es an, sondern auf den Akt der Reinigung. Dieser ist notwendig, um das beschädigte Vertrauen wiederherzustellen. Und er ist symbolisch – deshalb spielt es keine Rolle, ob der Getroffene der Verursacher eines Missstandes ist oder einer seiner Beamten.

Die Verantwortung eines Politikers unterscheidet sich grundsätzlich von der eines Beamten. Darüber hatte schon Max Weber im Jahr 1919 nachgedacht. Die Ehre des Beamten sei es, einen Befehl auch dann auszuführen, wenn er der eigenen Vorstellung zuwiderlaufe, und zwar „auf Verantwortung des Befehlenden gewissenhaft und genau so auszuführen, als ob er seiner eigenen Überzeugung entspräche“. Die kaum mehr gebräuchliche Kategorie der Ehre führte Weber auch für den Politiker an. Die „Ehre des leitenden Staatsmannes“ sei das Gegenteil davon, nämlich „die ausschließliche *Eigenverantwortung* für das was er tut, die er nicht

⁶ Vgl. Meyer, Thomas: Repräsentativästhetik und politische Kultur, in: Kunst, Symbolik und Politik. Die Reichstagsverhüllung als Denkanstoß. Hrsg. Ansgar Klein u.a., Opladen 1995, S. 318; Sarcinelli, Ulrich: Aufklärung und Verschleierung. Anmerkungen zur symbolischen Politik, in: ebd., S. 332.

ablehnen oder abwälzen kann und darf.“⁷ Was Weber in dieser idealtypischen Gegenüberstellung nicht berücksichtigt hat, sind Störfälle: Was passiert, wenn ein Beamter nicht gewissenhaft handelt, sondern fahrlässig oder vorschriftswidrig? Muss der Politiker auch dafür haften?

Nach den Ausführungen von Reinhold Maier und Thomas Dehler über den Fall John war Innenminister Schröder – auch ohne eigenes Verschulden – verantwortlich. Er trat aber nicht zurück. Wenige Wochen vor der Bundestagsdebatte vom September 1954 über Johns Flucht hatte es einen Fall gegeben, in dem ein Minister ohne Zögern wegen der Verfehlung eines Beamten sein Amt aufgab. Das war allerdings in Großbritannien. Bei der Rückgabe von Land, das während des Krieges in England beschlagnahmt worden war, hatte sich ein Beamter des Agrarministeriums unkorrekt verhalten. Die Sache kam im Unterhaus zur Sprache. Der zuständige Minister Sir Thomas Dugdale musste dem Parlament Bericht erstatten. Nachdem er den Sachverhalt dargelegt hatte, erklärte er seinen Rücktritt. Auf die Frage eines Abgeordneten, ob er damit nicht die Verantwortlichkeit etwas übertreibe, antwortete Dugdale: „Als Minister muß ich die volle Verantwortung gegenüber dem Parlament für alle Fehler und Nachlässigkeiten von Beamten meiner Behörde übernehmen, genauso wie ich die volle Dankbarkeit ernte, wenn meine Beamten einen Erfolg in meinem Auftrag erzielen.“ Jede Abweichung von dieser Regel, so Dugdale, bringe die Verwaltung in die politische Arena.⁸ Dies sollte unbedingt vermieden werden. In Großbritannien mag eine solche Haltung selbstverständlich sein. Wie wenig sie das in Deutschland ist, zeigen viele Beispiele.

Den Fall Dugdale erwähnt Horst Ehmke (SPD), unter Willy Brandt Kanzleramtschef, in einem Aufsatz über die Kontrolle des Parlaments. In seiner 1969 gedruckten Abhandlung geht es Ehmke um die im Grundgesetz definierte Ministerverantwortlichkeit. Diese sei nur platonisch, weil sie lediglich gegenüber dem Bundeskanzler bestehe, nicht gegenüber dem Parlament. Denn der Bundestag hat nicht die Option, einen Minister durch eine Misstrauenserklärung abzuberufen. Der Reichstag der Weimarer Republik dagegen war in der Lage, mangelhafte Amtsführung mit der Entlassung zu beantworten. Den Vätern des Grundgesetzes war bange, diese Möglichkeit könnte die Stabilität der Regierung gefährden. Deshalb musste sich Reinhold Maier auf die ungeschriebenen Regeln des Parlamentarismus berufen, als er Schröders Verantwortlichkeit einforderte.

⁷ Weber, Max: Politik als Beruf. Mit einem Vorwort von Robert Leicht. Frankfurt a.M. 1999, S. 41; Hervorhebung im Original.

⁸ Weekly Hansard, 20.7.1954, zit.n. Ehmke: Politik der praktischen Vernunft [s. Anm. 5], S. 86f. – Aus dem Englischen vom Verf.

Erst die Sanktionsmöglichkeit der Abberufung konkretisiert die Verantwortung des Ministers vor dem Parlament⁹ – zumindest in der Theorie. Denn in der Praxis ist die Frage, wem gegenüber ein Minister verantwortlich ist, nicht entscheidend. Das zeigt sich schon daran, dass es in einigen Bundesländern dem Landtag von der Verfassung her sehr wohl möglich ist, einen Minister zu entlassen. Die tatsächlichen Machtverhältnisse – durch die Sitzverteilung im Parlament und den Fraktionszwang – verhindern aber zumeist die Realisierung dieser Möglichkeit. Selten mutet die Mehrheitsfraktion ihrer Regierung die Peinlichkeit zu, einem Minister im Parlament das Misstrauen auszusprechen.

So wenig der formale Ablauf der Statuierung der Verantwortlichkeit geregelt ist, so wenig ist es deren Inhalt. Wann greift die Ministerverantwortlichkeit? Wann muss der Ressortchef eintreten? Wenn sich – wie unter Thomas Dugdale – ein nachgeordneter Beamter unkorrekt verhält? Wenn die Gefahr besteht, dass die Verwaltung in die politische Arena gezerrt wird? Hat ein Minister automatisch eine Haftung für alle Vorgänge in seiner Behörde? Über diese Frage wird seit dem Fall John in der Bundesrepublik immer wieder gerungen. Als vorbildhaftes Beispiel für die Übernahme politischer Verantwortung gilt der Rücktritt von Rudolf Seiters.

Verantwortungsbewusstsein und Stil

Am 4. Juli 1993 legte Rudolf Seiters (CDU) sein Amt als Bundesinnenminister nieder. Eine Woche zuvor, am 27. Juni, war es bei der Festnahme mutmaßlicher Terroristen zu zwei Toten gekommen. Bei einem Schusswechsel auf dem Bahnhof des mecklenburgischen Städtchens Bad Kleinen starben der GSG-9-Mann Michael Newrzella und der als RAF-Mitglied gesuchte Wolfgang Grams. Vier Kugeln hatten ihn getroffen, eine davon oberhalb der rechten Schläfe in den Kopf. Das Einschussloch war 1,8 cm groß. Dies sollte noch eine Rolle spielen.

Nicht nur Planung und Durchführung der Aktion waren mangelhaft. Auch die Aufklärung in den Tagen danach lief nicht korrekt. Da gab es widersprüchliche Angaben über den Ablauf, wurden entgegen der Dienstvorschrift die Polizeipistolen nicht überprüft, wurde die Spurensicherung derart schlampig betrieben, dass noch Tage später Patronenhülsen am Tatort herumlagen. Auch vor dem Innenausschuss des Bundestages konnten

⁹ Vgl. ebd., S. 79–87. – Zur Ministerverantwortlichkeit vgl. Badura, Peter: Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 11. Jg. 1980, S. 573–582; Schambeck, Herbert: Die Ministerverantwortlichkeit, Karlsruhe 1971; Wengst, Udo: Ministerverantwortlichkeit in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1984 Nr. 4, S. 539–551.

Seiters und Generalbundesanwalt Alexander von Stahl die vielen Ungeheimheiten nicht ausräumen. Stahl, der dem Justizministerium untersteht, sah alle Schuld bei der Polizeitruppe GSG-9 und dem Bundeskriminalamt – für beide ist der Innenminister zuständig.

In seiner Rücktrittserklärung räumte Seiters Fehler und Mängel in der Koordination ein. Dafür wolle er einstehen. „Es gibt in Deutschland zu Recht den Begriff der politischen Verantwortung. Wer soll diese politische Verantwortung übernehmen, wenn nicht ein Minister?“, fragte Seiters. Er habe weder falsche Entscheidungen getroffen noch Informationen zurückgehalten. Persönlich habe er sich nichts vorzuwerfen. Mit Blick auf den Generalbundesanwalt wollte er weitere Debatten vermeiden: „Ich möchte aber weder mir noch meiner Familie eine unwürdige Diskussion zumuten, wer in dieser Angelegenheit wem Verantwortung zuschiebt oder wer an welchem Amte festhält.“

Seiters' schneller Rücktritt wurde in den Medien weitgehend positiv gewürdigt. Von Verantwortungsbewusstsein und Stil war die Rede, vom Setzen moralischer Maßstäbe. Diese Sichtweise hat sich behauptet. „Er hat etwas Unerhörtes vollbracht“, so Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (SPD) Jahre später: „Zurückzutreten wegen eines Vorganges, für den er persönlich und unmittelbar gar nicht verantwortlich war.“¹⁰ Die Charakterisierung des Rücktritts als unerhört weist auf die Ausnahmequalität des Geschehens. Als Seiters im Oktober 2000 zum Ehrendoktor der Bundeswehr-Universität München ernannt wurde, kam sein Rücktritt lobend zur Sprache. Dieser sei, so der überschwängliche Laudator, „einer der seltenen Fälle von angewandter politischer Philosophie und Ethik“.

Auch Seiters sah die Wirkung seines Schrittes so. Zehn Jahre nach den Schüssen von Bad Kleinen äußerte er über seinen Rücktritt von 1993: „Er war gedacht als Schadensbegrenzung für die Regierung und als Signal für konsequente, unabhängige Aufklärung der Vorgänge.“ Nach Seiters' eigener Einschätzung war der Amtsverzicht ein gelungenes Zeichen: „Er hat das Vertrauen der Menschen in die Politik gestärkt, weil jemand bereit war, ohne persönliches Verschulden politische Verantwortung zu übernehmen.“¹¹ Wie gelungen dieses Zeichen war, zeigt sich auch daran, dass immer wieder an Seiters' Rücktritt als Akt politischen Anstands erinnert wird, wenn es um Politiker geht, die sich nicht zu ihrer Verantwortung bekennen wollen.

¹⁰ Berg, Ulrike: Rudolf Seiters – Der stille Macher. Karriere in Hintergrund und Rampenlicht, Leer 2002, S. 185.

¹¹ Das Parlament, 35–36/2003.

Die verklärenden Urteile der Retrospektive übersehen, dass Seiters keine andere Wahl als den Rücktritt hatte. Denn bereits unmittelbar nach den Schüssen von Bad Kleinen hatte es in den Medien kritische Reaktionen gegeben. Desinformation und mangelndes Stehvermögen von Seiters wurden moniert, sein Rücktritt gar als mögliches Schuldeingeständnis bewertet. Diese Vorhaltungen waren berechtigt. Zum ersten hatte die Woche zwischen dem Polizei-Debakel in Bad Kleinen und dem Rücktritt mit ihrem Kompetenzwirrwarr gezeigt, dass Seiters keineswegs Herr der Lage war. Nicht die Mängel beim Zugriff waren ihm anzulasten, aber das ungenügende Krisenmanagement. Zum zweiten konnte Seiters nicht der öffentlichen Diskussion über seine Person standhalten – erste Rücktrittsforderungen waren schon angeklungen. Und schließlich, das ist das Entscheidende: Möglicherweise hat sich der mutmaßliche Terrorist Wolfgang Grams nicht selbst erschossen, sondern wurde, als er längst am Boden lag, durch einen aufgesetzten Kopfschuss getötet. Daher das große Einschussloch. Entsprechende Augenzeugenberichte lagen dem Spiegel vor und sollten veröffentlicht werden. Demnach wäre Grams gezielt liquidiert worden – ein politisches Fiasko ohnegleichen.

In den Abendnachrichten am 3. Juli 1993, einem Samstag, hörte Seiters von der bevorstehenden Ausgabe des *Spiegel*. Sofort wurde ihm deutlich: Allein dass über die Möglichkeit eines Mordes durch die Polizei spekuliert wurde, machte seine Position unhaltbar. Deshalb trat er so schnell zurück. Das Echo auf einen Bericht über eine Killer-Fahndung war vorhersehbar. Und selbst wenn sich Grams selbst erschossen hätte – die langwierigen Ermittlungen hätten Seiters so belastet, dass er sein Amt nicht mehr hätte führen können.¹²

Dennoch wurde und wird Seiters' Rücktritt als selbstbestimmt gesehen und deshalb als noble Geste gewertet. Das hat drei Gründe. Zum ersten hatte Seiters eine unumstrittene Stellung. Der bewährte Innenpolitiker genoss das Vertrauen seiner Fraktion und die Unterstützung Helmut Kohls, der ihn halten wollte. Häufig versuchen Politiker in einer solchen Position, Konflikte auszusitzen. Zum zweiten vollzog Seiters seinen Rücktritt zu einem Zeitpunkt, als noch niemand damit gerechnet hatte. Noch war der *Spiegel*-Artikel nicht allgemein bekannt. Als er am Montagmorgen im Kiosk auslag, war der Kritisierte bereits nicht mehr im Amt. Damit kam Seiters nicht nur die Überraschung zu Gute, sondern auch die Ausnahmequalität: nur in wenigen Fällen war ein Politiker derart rasch zurückgetreten. Der dritte Grund für die Würdigung dieses Rücktritts liegt in Seiters'

¹² Vgl. Berg: Rudolf Seiters [s. Anm. 10], S. 186.

ausdrücklichem Bekenntnis zur politischen Verantwortung für die Fehlleistung einer ihm unterstellten Behörde. So ist es Seiters gelungen, die Unvermeidlichkeit seines Rücktritts durch eine ethische Dimension in den Hintergrund treten zu lassen.

Der Fall John, in dem Innenminister Schröder die Verantwortung ablehnte und abwälzte, war wie die missglückte Aktion in Bad Kleinen eine Panne, eine unvorhergesehene Einzelstörung im Ablauf. Einem solchen situativen Misslingen lässt sich nicht vorbeugen, zumindest nicht durch ministerielle Verwaltung. Anders ist das bei Missständen, die durch strukturelle Defizite der Verwaltung hervorgerufen werden. Solche Defizite können organisatorische Mängel, personelle Fehlbesetzungen oder ungenügende Vorgaben durch den Minister sein. Das Dickicht der Bürokratie hält viele Stolperdrähte bereit. Über sie stürzte Gerhard Stoltenberg.

Stinkende Fische in Bonn

Schon 1788 hatte Alexander Hamilton, der Vater der amerikanischen Verfassung, den problematischen Zusammenhang von Bürokratie und Verantwortung beklagt. Bei zu vielen Akteuren lasse sich die Verantwortung nicht eindeutig zuweisen. „Es wird oft unmöglich, unter den wechselseitigen Anklagen denjenigen zu bestimmen, den die Schuld oder Strafe für eine schädliche Maßnahme“ treffen sollte, stellte Hamilton in seinem Kommentar zur US-Verfassung fest. Er zielte auf die Verantwortung: „Sie wird mit so viel Geschick und so plausiblen Anschein von einem zum anderen geschoben, dass die öffentliche Meinung im Ungewissen bleibt, wer der tatsächliche Urheber ist.“ Der Verfassungsrechtler bilanzierte: „Die Umstände, die zu einem nationalen Fehlschlag oder Unglück geführt haben, sind manchmal derart kompliziert – vor allem bei mehreren Beteiligten mit unterschiedlicher Art und Intensität der Mitwirkung –, dass wir zwar im Ganzen begreifen, dass Missmanagement vorliegt. Aber es kann unmöglich sein, herauszufinden, auf wessen Konto das Übel, das sich ereignet hat, wirklich geht.“¹³

So waren schon in der Frühzeit der Demokratie die Zuständigkeiten nicht immer deutlich. Hamilton konnte nicht ahnen, wie sehr sich 200 Jahre später der bürokratische Apparat ausgebreitet haben sollte. Aber er hatte eine Vorstellung davon, dass der symbolische Gehalt der politischen Verantwortung von den Akteuren häufig verkannt oder abgelehnt wird. Mit dem Verweis auf die eigene weiße Weste halten Minister an ihrer

¹³ Hamilton, Alexander: *The Federalist*. Hrsg. Benjamin Fletcher Wright, Cambridge, Mass. 1972, S. 455; aus dem Engl. vom Verf.

Position fest, auch wenn es in ihrem Amtsbereich zu erheblichen Fehlern gekommen ist. Eines der gravierendsten Beispiele lieferte Gerhard Stoltenberg (CDU). Der musste am 31. März 1992 aus dem Amt des Verteidigungsministers ausscheiden. Dass von seinem Haus ein Bundestagsbeschluss unterlaufen worden war, mochte er sich nicht selbst anrechnen.¹⁴

Am 7. November 1991 hatte der Haushaltsausschuss des Bundestages 25 Millionen Mark gesperrt, die für Umbau und Transport von zehn Leopard-1-Panzern an die Türkei vorgesehen waren. Die Überlassung des Kriegsgerätes war Teil eines Materialhilfeabkommens, das die Bundesrepublik mit der türkischen Regierung im Dezember 1990 geschlossen hatte. Grund für die Aussetzung: Die Waffen aus Deutschland wurden im Kampf gegen aufständische Kurden eingesetzt. Trotz dieses Beschlusses erhielt die Türkei die Panzer in mehreren Tranchen bis zum Februar 1992. Das Verteidigungsministerium hatte den Bundestag hintergangen. Es handele sich um Versäumnisse im Beamtenapparat, meinte der Regierungssprecher. Wie es zu diesen Versäumnissen kommen konnte, ließ sich nicht aufklären. Der Staatssekretär des Verteidigungsministeriums, Otfried Hennig, war bei der Sitzung des Haushaltsausschusses am 7. November anwesend und hatte ausdrücklich versichert, sein Haus werde die Sperre beachten. Ebenfalls damals dabei: Ministerialdirektor Wolfgang Ruppelt, der also von der Vereinbarung wusste.

Ruppelt hätte den Beschluß umsetzen müssen. Stoltenberg stellte den Beamten im März 1992 zur Rede. Dabei erhielt er allerdings keinen Aufschluss. Eine nachvollziehbare Erklärung für die Unterlassung gebe es nicht, musste der Minister mitteilen. Aber Ruppelt habe die Verantwortung für die illegale Lieferung uneingeschränkt übernommen. Daher habe er ihn in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Bei sich und Staatssekretär Hennig sah Stoltenberg indes kein Verschulden. Da es im Verteidigungsministerium das Delegationsprinzip gebe, sei er davon ausgegangen, dass Ruppelt den Beschluss umsetze. Stoltenberg wehrte sich dagegen, automatisch für alle Fehler verantwortlich gemacht zu werden. Schon einige Tage vorher hatte der Minister seine eigene Definition vorgestellt: „Die politische Verantwortung kann nicht bedeuten, dass – wenn die Leitung klare Weisungen gegeben hat – die Realisierung in jedem Fall von der Spitze und nicht von den zuständigen leitenden Beamten kontrolliert wird.“ Was sollte Verantwortung sonst bedeuten?

¹⁴ Vgl. Hammelmann, Winfried/Norheim, Sven: Die Selbstbedienungsrepublik. Steckbriefe: Unsere Skandalpolitiker und ihre Affären, Frankfurt a.M. 1994, S. 170–175.

Stoltenbergs Delegationsgrundsatz wurde empört kommentiert. Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Rudi Walthers (SPD), sah Ruppelt als Bauernopfer. Dadurch wolle Stoltenberg die tatsächlichen Verantwortlichkeiten überdecken. Mit einem drastischen Bild wies Walthers auf die faule Stelle: „Der Fisch beginnt vom Kopf her zu stinken.“ Der verteidigungspolitische Sprecher der SPD äußerte, Stoltenberg höhle das Prinzip politischer Verantwortung aus, sie sei für ihn eine bloße Leerformel. Er fragte: „Wo beginnt eigentlich die Verantwortung des Ministers, wenn alle bisherigen Affären und Pannen immer nur das Versagen von Beamten waren?“ Bereits im Vorjahr hatte ein Skandal schlechtes Licht auf das Verteidigungsministerium geworfen. Da waren Panzer aus den Beständen der ehemaligen DDR-Armee illegal nach Israel geliefert worden. Auch da hatte Stoltenberg die Schuld auf einen untergeordneten Beamten geschoben.

Aber nur einen Tag nach der Entlassung Ruppelts verkündete Stoltenberg seinen eigenen Rücktritt. Bundeskanzler Kohl hatte den alten Weggefährten dazu gedrängt. Stoltenbergs absurde Beharrlichkeit hätte sich negativ auf die bevorstehenden Landtagswahlen auswirken können. In seiner gewundenen Begründung verbreitete sich Stoltenberg über „Wertungen und Wahrnehmungen in einem großen Bereich der öffentlichen Meinung“ und „Zuspitzungen im Wahlkampf“. Auch wolle er Schaden von der Union und von der Regierung abwenden. Von mangelhafter Aufsicht, von eigenen Versäumnissen war nicht die Rede. Schon gar nicht von Verantwortung. Auch wenn der Betroffene es nicht einsehen wollte – die Frage der Zuständigkeit des Ministers für sein Ressort war eindeutig.

Schwieriger wird es, wenn mehrere Ressorts ins Gerede kommen, wenn mehrere Minister in der Kritik stehen. Oder wenn gar der Ministerpräsident unter Beschuss gerät, weil nach der Gesamtverantwortung gefragt wird. Dann wird gern der Schwarze Peter innerhalb des Kabinetts herumgereicht. Einer muss zurücktreten, der Regierungschef bleibt im Amt. Dies war der Fall bei Frank Dahrendorf.

Die See sucht ein Opfer

Durch Delegierung der Verantwortlichkeit zog sich der Hamburger Bürgermeister Hans-Ulrich Klose (SPD) im Skandal um die Gifffabrik Stolzenberg aus der Affäre. Er nötigte seinen Justizsenator Frank Dahrendorf (SPD) im September 1979 zum Rücktritt.¹⁵ Der erst seit gut einem Jahr

¹⁵ Vgl. Käslers, Dirk u.a.: Der politische Skandal. Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik, Opladen 1991, S. 211–237; Liedtke, Rüdiger: Die neue Skandal Chronik. 40 Jahre Affären und Skandale in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1989, S. 106f.

amtierende Dahrendorf musste für ein langjähriges Behördenversagen einstehen, das mittelbar zum Tod des achtjährigen Oliver Ludwig geführt hatte. Der Junge war am frühen Abend des 6. September 1979 bei einer Explosion im Keller der elterlichen Wohnung verblutet. Er hatte mit Phosphor und Schwarzpulver hantiert. Die Chemikalien stammten vom Gelände einer nahegelegenen Fabrik im Hamburger Stadtteil Eidelstedt, das durch einen morschen Lattenzaun gut erreichbar war. Auf dem verwahrlosten Areal lagerten rund 80 Tonnen giftige Chemikalien und Kriegsmunition, darunter auch Granaten mit dem tödlichen Nervengift Tabun. Mit einem Kilo dieser Substanz können 200.000 Menschen umgebracht werden. Der größte Umweltskandal der Bundesrepublik war aufgedeckt.

Bei den Ermittlungen über die Firma Stoltzenberg stellte sich heraus, dass das Unternehmen im Lauf der Jahrzehnte von über 600 Beamten verschiedener Behörden besucht worden war. Diese hatten sich durch das offensichtliche Chaos in der Fabrik aber nicht zum Eingreifen veranlasst gesehen. Der Hamburger Senat beauftragte Staatsrat Peter Rabels mit einer Untersuchung. Bereits nach wenigen Tagen kam dieser zu der Erkenntnis, den Behörden seien „Fehleinschätzungen, mangelhafte Prüfungen, unterlassene oder unzureichende Abwehrmaßnahmen“¹⁶ anzulasten. Als beteiligte Ämter führte der Staatsrat vor allem die Innenbehörde an, aber auch die Ressorts Arbeit und Soziales, Bau, Umwelt sowie Wirtschaft.

Rabels' Bericht war eine Bankrotterklärung der Hamburger Regierung. Bei der internen Diskussion am 25. September 1979 stellte sich der Senat die Frage, ob keiner, alle oder ob nur der Bürgermeister zurückzutreten habe. Aber niemand aus dem Senatorenkreis hielt den eigenen Rücktritt für erforderlich. Auch nicht der Bürgermeister. Klose erläuterte, ein „persönlich zurechenbares Fehlverhalten“ sei einem einzelnen Senator nicht vorzuwerfen. Es bestehe eine Gesamtverantwortung des Senats, wobei nicht gesagt werden könne, der eine sei verantwortlicher als der andere. Bezüglich eventueller personeller Konsequenzen verwies Klose auf den anstehenden Untersuchungsausschuss. Dessen Ergebnissen wolle er nicht vorgreifen. Auch solle das Problembewusstsein erhalten bleiben: Habe die See ihr Opfer gefunden, beruhige sie sich zu schnell, so der Bürgermeister mit einer für die Hafenstadt Hamburg passenden Metapher.

Während im September 1979 Soldaten des Kampfmittel-Beseitigungsdienstes der Bundeswehr in Schutzanzügen Unmengen von Munition und Gift vom Stoltzenberg-Gelände abtransportierten, zwei Kilo Zyankali ge-

¹⁶ Rabels, Peter: Bericht des Untersuchungsführers gemäß Senatsauftrag vom 13./18. September 1979 „Stoltzenberg-Skandal“, Hamburg 1979, S. 65.

funden wurden, Phosphor in Brand geriet, Polizisten in Gasmasken das Areal absperreten, die Nachbarschaft evakuiert und ein nahegelegenes Fußballstadion geschlossen wurde, diskutierte die Hamburger Regierung weiter über personelle Konsequenzen. Nach hektischen Beratungen konnte Klose am 26. September doch einen Einzelnen haftbar machen: Justizsenator Frank Dahrendorf. Der hatte 1971 ein Schriftstück abgezeichnet, das als Unbedenklichkeitserklärung für die Giftfabrik Stoltzenberg gelesen werden konnte. Damals war Dahrendorf allerdings Staatsrat, wie in Hamburg die Staatssekretäre heißen, und damit Beamter. Hätte sich Klose an Max Webers Unterscheidung zwischen Beamten und Politikern orientiert, hätte er nicht Dahrendorf, sondern den damaligen Senator verantwortlich machen müssen.

Aber Klose hatte einen weiteren Vorwurf an Dahrendorf parat. Als nach der Eidelstedter Explosion im Senat nach persönlichem Fehlverhalten gefragt worden war, hatte Dahrendorf nicht auf das acht Jahre zurückliegende Schreiben hingewiesen. Damit habe er den Bürgermeister desavouiert, der öffentlich erklärt hatte, keiner der Senatoren hätte sich etwas zu Schulden kommen lassen. Dahrendorfs Verteidigung: Er habe damals – 1971 – lediglich weitergegeben, was andere gesagt hätten. Er sehe darin kein Fehlverhalten.

Dennoch drängte Klose Dahrendorf zum Rücktritt. Dieser gab der Presion nach. Aber noch in seiner Rücktrittserklärung widersprach er dem Bürgermeister. Eine Mitschuld an der ungenügenden Überwachung der Chemiefabrik sah Dahrendorf nicht: „Ich habe nach reiflicher Prüfung ein reines Gewissen.“ Als Rücktrittsgrund führte er lediglich an, durch seine Nichterwähnung des Schreibens aus dem Jahr 1971 hätten der Bürgermeister und der Fraktionsvorsitzende Erklärungen abgegeben, die ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellen könnten. „In der augenblicklichen politischen Situation kommt für mich deshalb nur der Rücktritt in Betracht“, formulierte Dahrendorf. Die See hatte ihr Opfer gefunden. Auf Klosens wenig überzeugende Begründung reagierte die Presse empört. Sie schrieb von Kopf-ab-Methoden und dem Abschuss Dahrendorfs. Symbolische Politik wirkt nur dann überzeugend, wenn sie glaubhaft ist. In dieser Hinsicht wäre der einzig sinnvolle Schritt der Rücktritt des Ersten Bürgermeisters gewesen.

Klosens Argument vom „persönlich zurechenbares Fehlverhalten“ war weder neu noch besonders. Es nahm wieder einmal das Verursacherprinzip auf. Neu an Klosens griffiger Formel war die Definition von politischer Verantwortung. Die läge „zwischen Schuld und Garantiehaftung“. Diese

Kategorien sah der Jurist Klose als ungeeignet für den Bereich der Politik an. Kein Politiker könne eine Garantiehaftung für ein richtiges Handeln der Verwaltung übernehmen. Denn der Senat könne unmöglich die 109.000 Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes kontrollieren. Der symbolische Gehalt in der Position des Ministers oder Regierungschefs als personale Verkörperung der Exekutive wurde ignoriert. Die Bundestagsreden von Reinhold Maier und Thomas Dehler waren längst vergessen.

Kloses absurde Ansicht wurde vom Untersuchungsausschuss zurückgewiesen. In dessen Bericht vom Mai 1980 heißt es, dass die Formel vom „persönlich zurechenbaren Fehlverhalten“ zu eng gefasst sei. Bei der Beurteilung politischen Handelns könne es nicht nur um persönlich zurechenbare Fehler gehen, sondern um die politisch zurechenbare Verantwortung. Die CDU-Opposition urteilte, die Formel enthalte einen Schuldvorwurf, der sich nur auf rechtliche Verantwortung beziehen könne. Diese sei im Straf- oder Zivilrecht geregelt. Der Begriff der Rechtswidrigkeit und des Verschuldens sei auf politische Verantwortung nicht übertragbar. Die CDU hob darauf ab, dass vom Fehlverhalten in der Hamburger Verfassung keine Rede sei. Für Politiker bestehe sehr wohl eine Garantiehaftung, ihr Handeln sei nicht nach Kriterien subjektiver Schuld zu bewerten. Dies gelte wie für politische Beamte, die jederzeit von der Regierung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden könnten, auch wenn sie sich keines Vergehens schuldig gemacht hätten. Maßstab für politische Beamte wie für Politiker sei das subjektive Element des Vertrauens. Dies könne durch ein Votum des Parlaments entzogen werden.

Die Hamburger Bürgerschaft lehnte mit der satten SPD-Mehrheit einen Misstrauensantrag der CDU gegen Klose ab. So blieb die Gesamtverantwortung des Regierungschefs eine Verbalerklärung. Dahrendorf wurde wegen eines Vertrauensverlustes zum Rücktritt gezwungen. Aber nicht das Vertrauen des Parlaments in den Minister war verloren gegangen, sondern das des Ministerpräsidenten. Und weder der noch der geschasste Minister hat für die skandalösen Vorgänge Verantwortung übernommen.

Die Fälle Frank Dahrendorf und Gerhard Stoltenberg belegen, wie wenig Einvernehmen über die Frage der politischen Verantwortung besteht. Sie ist abhängig von der subjektiven Einstellung des Politikers und den aktuellen Machtverhältnissen. Ein allgemeingültiger Kommentar, immer wieder eingefordert, besteht nicht. Denn ob die Verantwortung durch einen Rücktritt symbolisch realisiert wird, hängt von vielen Komponenten ab. Wie bei Rücktritten aus anderen Gründen kommen Faktoren zum Tragen, die weder mit dem Inhalt des Problems noch mit der *Maxime* des

Einstehens zu tun haben: das Ansehen des kritisierten Politikers, mögliche Ersatzkandidaten, etwa anliegende Wahltermine.

Diese konkreten Fragen spielen allemal eine größere Rolle als das Prinzip Verantwortung. Parteipolitische Machtpositionen und individuelle Karrieren gehen vor moralische Grundsätze. Die Selbstverständlichkeit, mit der Sir Thomas Dugdale sein Amt niedergelegt hatte, ist in Deutschland kaum denkbar. Das wechselseitige Verweisen und Abstreiten der politischen Verantwortung gehört zum Bestandteil rituellen Schlagabtausches. In den Debatten zu diesem Thema werden stets – mit wechselnden parteipolitischen Vorzeichen – die gleichen Argumente und Positionen wiederholt. Eine Entwicklung ist nicht erkennbar. In dieser Frage tritt die politische Kultur der Bundesrepublik auf der Stelle.

Der Rat des Rindviehs

Und Willy Brandt? Wie verhält es sich mit seinem Rücktritt aus Verantwortung? Was hatte der Kanzler am Fall Guillaume zu verantworten? Die Anstellung des Agenten im Kanzleramt konnte es wohl nicht sein. Die nahm Brandt in der Aktuellen Stunde des Bundestages am 26. April 1974 nicht auf seine Kappe: Niemals sei ein Bundeskanzler zuständig für die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern gewesen. Er gehe davon aus, dass diese von den zuständigen Stellen durchgeführt werde.¹⁷

Allerdings gab es anderes, das sich Brandt vorwarf – und zwar zu Recht. So war bereits im Mai 1973 ein erster Verdacht auf Guillaume gefallen, aber die Beweislage reichte nicht aus. Da kam der Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz, Günter Nollau, auf die glorreiche Idee, den mutmaßlichen Agenten weiter agieren zu lassen, um ihn bei passender Gelegenheit in flagranti ertappen zu können. Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) verkaufte Brandt diesen Einfall, inklusive der Vereinbarung völliger Geheimhaltung. Im Nachhinein war Brandt die Stupidität dieser Empfehlung klar: „Ich Rindvieh hätte mich auf den Rat eines anderen Rindviehs nicht einlassen dürfen!“ Diesem verzweifelten Ausruf im Tagebuch geht das Eingeständnis voran: „Ich fühle mich insbesondere verantwortlich dafür, dass G. ab Frühsommer 73 in seiner Funktion belassen wurde.“¹⁸

¹⁷ Brandt, Willy: Über den Tag hinaus. Eine Zwischenbilanz, Hamburg 1974, S. 170. – Zum Rücktritt Willy Brandts vgl. Schreiber, Hermann: Kanzlersturz. Warum Willy Brandt zurücktrat, München 2003 sowie die umfangreiche biographische Literatur; zum Skandal-Aspekt vgl. Käsler u.a.: Der politische Skandal [s. Anm. 15], S. 147–182; Ramge: Die großen Polit-Skandale [s. Anm. 4], S. 109–134.

¹⁸ Brandt, Willy: Erinnerungen. Mit den Notizen zum Fall „G“, Berlin/Frankfurt a.M. 1994, S. 522.

Diese Notate Brandts stammen vom 29. April, fünf Tage nach der Verhaftung Guillaumes. An jenem Tag suchte Brandt Rat bei dem befreundeten Horst Ehmke und bei Horst Grabert. Der erste war der frühere Chef des Kanzleramts, der zweite sein amtierender Nachfolger. In dem mitternächtlichen Krisengespräch erkannte der Kanzler, wie schwer es werden würde, die Weiterbeschäftigung des verdächtigten Guillaume zu erklären. „Mir beginnt klarzuwerden, dass ich weit über das tatsächlich von mir zu Vertretende hinaus Verantwortung übernehmen muß“, heißt es in den Aufzeichnungen.¹⁹

Unterdessen war es zu einer unwürdigen öffentlichen Diskussion über die Verantwortlichkeit gekommen. Der Verfassungsschutz versuchte, die Schuld für die Anstellung Guillaumes auf das Bundeskanzleramt zu schieben. Das sollte vor allem Hans-Dietrich Genscher zu Gute kommen. Der für die Sicherheitsdienste zuständige Innenminister stand unmittelbar vor seiner Wahl zum FDP-Vorsitzenden. Zugleich sollte er Vizekanzler und Außenminister werden. In dieser Position galt Genscher als Garant der sozial-liberalen Koalition. Er könne, so dramatisierte Rudolf Augstein im *Spiegel*, „als einziger Politiker, überhaupt nicht zurücktreten, ohne dass die Republik zusammenbräche.“ So konnte keiner in der Koalition ein Interesse am Rücktritt Genschers haben. Am wenigsten hatte es Genscher selbst.

Neben Genscher kamen Horst Ehmke und Horst Grabert für einen Rücktritt in Frage. Ehmke, inzwischen Bundesforschungsminister, hatte als damaliger Kanzleramtschef 1970 Guillaume eingestellt. Er bot Brandt bei der erwähnten Zusammenkunft am Abend des 29. April seinen Rücktritt an. Vergeblich, wie Ehmke in seinen Memoiren schreibt: „Davon hielt er nichts, ebensowenig wie später Wehner, da die Versäumnisse bei der Einstellung im wesentlichen beim Verfassungsschutzamt gelegen hatten.“²⁰ Brandt war wohl dieses Rücktrittsangebot entgangen. Am Abend des 29. April sei ihm, so erinnerte er sich später, deutlich geworden: „Die Verantwortung wird formal bei mir hängen bleiben – und es gibt keine oder kaum eine Möglichkeit, dies durch Rücktritte anderer zu heilen.“ Und resigniert fügte er hinzu: „Ich habe ja dann allerdings auch niemanden getroffen, der dazu bereit gewesen wäre.“²¹

In den teils betroffenen, teils hämischen Reaktionen auf den Kanzler-Rücktritt wurde die Frage der Verantwortung nur am Rand angesprochen.

¹⁹ Brandt: Über den Tag hinaus [s. Anm. 17], S. 172.

²⁰ Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der großen Koalition zur deutschen Einheit, Berlin 1994, S. 241.

²¹ Brandt im Gespräch mit Hermann Schreiber; Schreiber: Kanzlersturz [s. Anm. 17], S. 172f.

Brandt habe, so die *Neue Zürcher Zeitung*, diese auf sich genommen, während andere sie „in einem unrühmlichen Spiel sich im Kreis herum gegenseitig zuschoben“. Ihren Bericht vom 8. Mai, in dem sie Brandt Respekt zollte, ergänzte die Zeitung einen Tag später mit einem kritischen Hinweis: „Vor einem Problem, wer von seiner Regierung das Opfer auf sich zu nehmen und die politische Sühne für den Fall Guillaume zu leisten habe, damit die Regierung als Ganzes weiterbestehen könne, hat er die Flinte ins Korn geworfen und selbst alle Schuld auf sich genommen.“ Mit den Begriffen Opfer und Sühne traf der Kommentar den Kern der politischen Verantwortung, auch wenn hier ein negativer Beiklang von einer Flucht aus dem Amt mitschwingt. Weit ausführlicher als die Verantwortung wurden in den Medien die „wahren“ Hintergründe des Rücktritts gesucht. Verschwörungstheorien und Erpressbarkeitsphantasien überboten einander.

Die Frage der Verantwortung Brandts wurde auch von einer offiziellen Regierungskommission untersucht. Unter der Leitung des Politologen Theodor Eschenburg sollte sie die Hintergründe des Rücktritts ermitteln. In seinem Bericht monierte Eschenburg Unerlassungsfehler des Bundeskanzlers. Gleichwohl hätte er deswegen nicht zurücktreten müssen. Die Reaktion Brandts habe, so Eschenburg, „in keinem Verhältnis zum Verantwortungsgrad“²² gestanden. Dies sei auch in der Öffentlichkeit so gesehen worden: „Die Demission eines integren, erfolgreichen und angesehenen Kanzlers wegen dieses Vorfalles, der auf Pannen und auf Betriebsstörungen mittleren Ranges beruhte, lag weit außerhalb des Erwartungshorizonts der öffentlichen Meinung und der Bevölkerung.“

Ob der Innenminister und der BKA-Chef zum mittleren Rang gehören, sei dahingestellt. Eschenburgs Resümee stimmt ohnehin nur für den frühen Zeitpunkt des Rücktritts. Willy Brandt hätte sich nicht im Amt halten können, unabhängig von der Frage seiner Mitschuld an der Panne. Dass er dem Rat von „Rindvieh“ Genscher gefolgt war, dass er Guillaume in seiner Nähe belassen hatte – diese Leichtfertigkeit hätte sich nicht lange als Betriebsstörung abtun lassen. Einem Bundeskanzler, der sich in Sicherheitsfragen derart naiv verhält, kann die Führung der Staatsgeschäfte nicht anvertraut werden. Opposition und Medien hätten über kurz oder lang seinen Rücktritt gefordert.

Brandt, von früheren Hetzkampagnen („Vaterlandsverräter“) verwundet, hätte nicht lange widerstehen können. Ohnehin war seine persönliche wie

²² Zit.n. Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Berlin 1998 [zuerst: Stuttgart 1983], S. 888.

innerparteiliche Position fragil. Er hatte viele Gründe für eine Resignation. Die Furcht vor Enthüllungen von Bettgeschichten aus dem Sonderzug, über die wildeste Spekulationen im Umlauf waren, stand nicht einmal an erster Stelle. Anderes wog schwerer. Im Frühjahr 1974 stand es mit seiner Regierungskraft nicht mehr zum Besten. Brandts Autorität bröckelte, innerparteiliche Konflikte hatten ihn ebenso zermürbt wie Herbert Wehners Intrigen und Sottisen. Dass sein potentieller Nachfolger Helmut Schmidt Brandt öffentlich Ratschläge erteilte, gehörte auch dazu. Der Kanzler war erschöpft. Er war eben nicht in der Lage, der Empfehlung Walter Scheels zu folgen, die Sache „auf einer Arschbacke“ abzusitzen.²³ Diese Zusammenhänge spielten eine Rolle, als sich Brandt zur Niederlegung seines Amtes entschloss.

Brandts früher Rücktritt, noch bevor sich Opposition und Medien auf ihn eingeschossen hatten, sicherte ihm ähnlich wie rund zwanzig Jahre später Rudolf Seiters einen ehrenvollen Abschied. Und seine Demission ist wie die von Seiters ein Beispiel für die angemessene Übernahme von politischer Verantwortung. Mit seiner Begründung „aus Respekt vor ungeschriebenen Regeln der Demokratie“, so der Ex-Kanzler am Tag danach, griff Brandt das Wort Reinhold Maiers aus der Bundestagsdebatte von 1954 auf. Damit bekräftigte er, dass die Frage, wann und wie politische Verantwortung realisiert wird, nicht im Grundgesetz niedergelegt ist. Das Bekenntnis zu ihr, ihre symbolische Statuierung bleibt der persönlichen Einschätzung des Politikers überlassen.

²³ Vgl. Koch, Peter: Willy Brandt. Eine politische Biographie, Berlin/Frankfurt a.M. 1988, S. 452.