



Jacco Pekelder

Macht in levenden lijve

Helmut Kohl en de democratie in Duitsland

De recente Duitse geschiedenis is ondenkbaar zonder de persoon Helmut Kohl. In onderstaand artikel beschrijft Jacco Pekelder de carrière van deze markante bondskanselier en haar verwevenheid met het politieke stelsel van de Bondsrepubliek.

Opmerkelijke verwevenheid

Wie nadenkt over de ontwikkeling van Duitsland in de zestig jaar die inmiddels sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn verstreken, komt vroeg of laat uit bij Helmut Kohl. Zestien jaar lang, langer dan enig ander, was hij bondskanselier namens een coalitie van zijn eigen *Christlich Demokratische Union* (CDU), de Beierse *Christlich Soziale Union* (CSU) en de liberale *Freie Demokratische Partei* (FDP).

De *Ära Kohl* (1982-1998) was een roerige tijd. Aan het begin zorgde Kohl ervoor dat de Bondsrepubliek zich hield aan de NAVO-afspraken over de stationering van kruisraketten, gericht tegen de Sovjet-Unie. Tegelijk hield hij de deur naar de DDR en Oost-Europa op een kier. Op financieel en economisch terrein boekte zijn regering in die eerste jaren bescheiden successen, waardoor Duitsland het tot begin jaren negentig in sociaal-economisch opzicht relatief goed deed in West-Europa. Kohls glorie tijd kwam in 1989, toen hij degene was die bij de ineenstorting van het communistische regime in de DDR de historische kans op het herstel van de Duitse eenheid greep. Hij was de grote aanjager van het proces van Duits-Duitse en internationale onderhandelingen dat op 3 oktober 1990 leidde tot de eenwording van Duitsland. Vandaar ook dat hij de geschiedenisboeken is ingegaan met de eretitel *Kanzler der Einheit*. Opvallend was daarnaast zijn inzet voor de Europese eenwording. Kohl was de drijvende kracht achter de Europese Monetaire Unie die uiteindelijk zou resulteren in de invoering van de euro.

Los van deze prestaties is Kohls carrière voor een beschouwing over de

naoorlogse ontwikkeling van Duitsland van belang vanwege de opmerkelijke verwevenheid van de politicus Helmut Kohl en het politieke stelsel van de Bondsrepubliek. In Kohls carrière komen enkele structurele achtergronden van de specifieke politieke cultuur van de Bondsrepubliek zeer duidelijk tot uitdrukking. Het gaat om de burgerlijkheid en provincialiteit van de Bondsrepubliek, om haar karakter als federatieve staat en, in zekere zin, als partijenstaat en de politieke mogelijkheden en onmogelijkheden die daaruit voortvloeiden.¹

Het meest navrante voorbeeld van die verwevenheid van Kohl en de Bondsrepubliek was het zogenaamde *System Kohl*, dat deels ook 's mans lange loopbaan als leider van de CDU en bondskanselier kan verklaren. Met dit begrip wordt Kohls specifieke vorm van politiek bedrijven bedoeld, dat is gebaseerd op een rondom de CDU-leider gevlochten netwerk van persoonsgebonden relaties.

Het Systeem-Kohl bleek binnen het kader van de Bondsrepubliek een uitermate effectieve manier te zijn om de macht veilig te stellen. Met de spelregels van de democratie stond het echter op gespannen voet. Eind 1999 kwam in het zogeheten *Spendenskandal* aan het licht dat Kohl als voorzitter van de CDU had kunnen beschikken over geheime fondsen, gevuld door illegale donaties (*Spenden*). Met die 'zwarte kassen' had hij zich jarenlang van de steun van partijgenoten kunnen verzekeren. Dat betekende een ernstige overtreding van de regels voor partijfinanciering in Duitsland en een flagrante schending van de interne partijdemocratie. Het schandaal dat vervolgens losbarstte, blakerde Kohls historische reputatie, te meer daar hij de namen van de donateurs nooit heeft willen noemen. De inmiddels oud-bondskanselier en oud-partijvoorzitter leek zich van geen kwaad bewust.²

In deze bijdrage vormt het Systeem-Kohl de leidraad voor een schets van Kohls politieke carrière. Eerst zal preciezer worden nagegaan hoe dat systeem werkte. Vervolgens wordt gekeken naar het ontstaan ervan tijdens Kohls politieke loopbaan. Daarna zullen de consequenties voor Kohls kanselierschap worden besproken. Ten slotte wordt de vraag gesteld wat dit betekent voor het dubbele succesverhaal van Helmut Kohl, als politicus, en van de liberale democratie in het naoorlogse Duitsland.

1 Jürgen Busche, *Helmut Kohl. Anatomie eines Erfolgs* (Berlijn 1998) 29.

2 Hans Leyendecker, Heribert Prantl en Michael Stiller, *Helmut Kohl, die Macht und das Geld* (Göttingen 2000) 188-199.

Systeem-Kohl

In de mediadiscussie van 1999 en 2000 over het *Spendenskandal* dook de term *System Kohl* regelmatig op.³ Commentatoren in de media gebruikten deze bijvoorbeeld om de heimelijke demontage van het nieuwe CDU-bestuur door Kohl-vertrouwelingen binnen de partij te beschrijven. Kohl zou op die manier proberen te voorkomen dat alle illegale donaties door het nieuwe bestuur rigoureus zouden worden blootgelegd.

Het begrip Systeem-Kohl was niet nieuw. Het was al midden jaren tachtig geïntroduceerd in een pleidooi voor interne hervormingen van de CDU. In de jaren erna kwam de term te staan voor de specifieke wijze waarop Kohl politiek bedreef. Politieke commentatoren en analisten onderkenden een politieke praktijk, waarin macht veel meer op mensen dan op ideeën gebaseerd was en waar het belangrijkste doel van de politiek het veroveren en het veiligstellen van macht leek te zijn. Natuurlijk moest ook bij andere politieke leiders in de Bondsrepubliek het politiek program wel eens wijken voor de machtsvraag, maar bij het Systeem-Kohl leek dat veel meer van centrale betekenis te zijn en ook dichter aan de oppervlakte te liggen dan in sterker ideologisch gestuurde opvattingen van politiek.

De vorm waarin dit systeem gestalte kreeg was een netwerk van intermenselijke betrekkingen, dat door Kohl als bestuurder en voorzitter van de CDU persoonlijk gesponnen was en intensief met contactpersonen, persoonlijke ontmoetingen en talloze telefoontjes werd onderhouden.⁴ Kohls notitieboekje met de telefoonnummers van de bestuurders van zelfs de verst gelegen lokale partijafdelingen werd legendarisch, evenals zijn olifantengeheugen als het ging om verjaardagen van partijleden in de provincie.

Zijn netwerk strekte zich binnen de partij uit van hoog tot laag en daarbuiten omvatte het hoge en lagere ambtenaren op ministeries, industriën en vakbondsbestuurders. De mensen in dat netwerk werden niet zozeer aan Kohl gebonden door diens formele positie als voorzitter van de CDU of zijn functie als regeringsleider, maar veeleer door een persoonlijke loyaliteit. Zij voelden zich aan hem verplicht, omdat Kohl hun gunsten had verleend.⁵ Hij had hen bijvoorbeeld in de partij ondersteund of had hen in

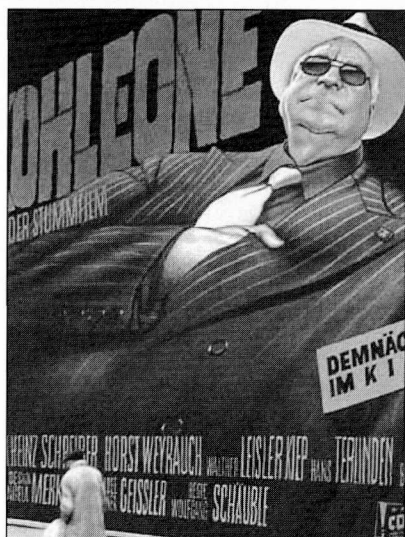
3 Hans Herbert von Arnim, 'Strukturprobleme des Parteienstaates', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16 (2000) 30-38, aldaar 30. Deze editie van APZ is helemaal gewijid aan het *Spendenskandal*.

4 Patricia Clough, *Helmut Kohl. Ein Porträt der Macht* (München 1998) 92 e.v.

5 Clough, *Helmut Kohl*, 12.

hun carrière hogerop geholpen. Ook kwam het regelmatig voor dat Kohl, als CDU-voorzitter, een voorzitter of secretaris van een lokale CDU-afdeling wat geld toestopte, zodat deze computers kon kopen of nog eens een extra mailing rond kon zenden. Hierboven werd al vermeld dat Kohl die gunsten financierde uit de 'zwarte kassen', buiten het partijbestuur en de fiscus om.⁶

In ruil voor dergelijke gunsten eiste Kohl natuurlijk wat terug: absolute loyaliteit. Wie zich later bedacht en zich op een bepaald moment onafhankelijk en zelfs kritisch begon op te stellen, en zich dus, zoals Kohl het zei, 'ondankbaar' gedroeg, werd door hem hard afgestraft. De meesten van hen verloren hun positie in de partij, het landsbestuur of de ambtenarij.



Een spotprent toont de Duitse bondskanselier Helmut Kohl als maffiabaas

Volgens veel deskundigen was het Systeem-Kohl de sleutel van diens succes. Het verzekerde hem van nagenoeg absolute partijmacht, aangezien het leger van getrouwe partijsoldaten hem in staat stelde elke ernstige tegenstand binnen de partij in de kiem te smoren. Dat bleek bijvoorbeeld in 1989, op het CDU-congres in Bremen. Kohl had in de jaren ervoor onenigheid gekregen met de naar zijn smaak te onafhankelijk opererende secretaris-generaal van de CDU, Heiner Geißler. In 1989 liep Geißlers zittingsperiode af en

volgens de regels moest de partijvoorzitter, Kohl dus, hem opnieuw voordragen voor herbenoeming in het ambt. Kohl weigerde dat en kwam met een nieuwe kandidaat. Geißler nam dat niet, want hij deed zijn werk goed, en mobiliseerde steun in de partij. Prominente CDU'ers schaarden zich achter hem: enkele minister-presidenten van door de CDU geleide deelstaten, een minister uit Kohls eigen kabinet en de voorzitter van de Bondsdag, Rita Süßmuth. Daarop bracht Kohl zijn netwerk in stelling en zette al zijn

6 Gerd Langguth, *Das Innenleben der Macht. Krise und Zukunft der CDU* (München 2001) 107. Leyendecker, *Helmunt Kohl*, 170.

energie in om de ‘muitერი’ de kop in te drukken. Urenlang telefoneerde hij met partijgenoten in den lande. CDU-leden van de Bondsdag vroeg hij honderduit over de stemming in hun kiesdistricten. Er zijn aanwijzingen voor het omkopen van lastige CDU-afdelingen met computers. Uiteindelijk behaalde Kohl bij de stemming op het congres een duidelijke overwinning; Geißler haalde bakzeil en ook de andere tegenstanders van Kohl werden binnen de partij op een zijspoor geplaatst.⁷

Doordat Kohl zo’n stevige grip op zijn eigen partij had, stond hij in de onderhandelingen binnen de coalitie en in andere overlegsituaties altijd relatief sterk. Hem zou niet gebeuren, wat Helmut Schmidt rond 1980 overkwam en wat ook Gerhard Schröders positie op den duur onhoudbaar maakte: dat het politieke gezag van de kanselier werd ondermijnd door ernstige tegenstand uit de gelederen van de eigen partij. Daarnaast leverde Kohls enorme netwerk hem zeer goede informatie over de stemming in het land onder de brede bevolking. Hij werd daarom wel *Kanzler durch Osmose* genoemd: via zijn informatienetwerk absorbeerde hij de stemmingen in de bevolking en kon daardoor, zeker in verkiezingstijd, de juiste snaar raken.⁸ Een vraag blijft natuurlijk hoe dit systeem is ontstaan en waarom het zo succesvol kon zijn.

Provincz

Eén achtergrond van het Systeem-Kohl was Kohls eenvoudige, burgerlijke afkomst uit de *Provinz*. Hij werd geboren op 3 april 1930 als het derde kind in een eenvoudig katholiek, burgerlijk gezin in Friesenheim, een voorstadje van Ludwigshafen, een industriestad in de Pfalz aan de Rijn, direct tegenover het wat grotere Mannheim. Tegenwoordig ligt Kohls geboortegrond in de deelstaat Rheinland-Pfalz. Vrijwel alles aan Kohl verraadde (en verraadt nog) die eenvoudige achtergrond. Zijn tongval duidde op zijn *pfälzer* afkomst, zijn taalgebruik en woordkeus waren vaak slordig en iets te simpel. In zijn manier van doen, en dan nog met dat grote lijf, was hij zo bruusk als men zich volgens het cliché de ‘ongemanierde provinciaal’ voorstelt.⁹

Het verleidde de Britse journaliste Patricia Clough, Duitsland-correspondente voor ‘The Times’ en ‘The Independent’, ertoe in haar Kohl-bio-

7 Leyendecker, *Helmut Kohl* 136-143.

8 Clough, *Helmut Kohl*, 12.

9 Busche, *Helmut Kohl*, 149.

grafie uit 1998, getiteld 'Helmut Kohl: Ein Porträt der Macht', te spreken van een 'buitengewoon gewoon' persoon. Hoe kan het, vraagt Clough zich af, dat een man die zo weinig charisma heeft, die zo middelmatig is – met onderkoelde humor spreekt ze zelfs van een man van 'bovengemiddelde gemiddeldheid, een buitengewone doorsnee Duitser' – zo'n belangrijke rol in de Duitse politiek heeft kunnen spelen?¹⁰

Welnu, ten eerste zijn wel vraagtekens bij 'het gewone' van Kohl te plaatsen. In ieder geval groeide hij op in een bijzondere tijd. Door de Tweede Wereldoorlog werd de jonge Helmut relatief vroeg volwassen. Zijn vader moest weer onder de wapenen, Ludwigshafen werd regelmatig gebombardeerd en Helmut's broer Walther bereikte in de oorlog de dienstplichtige leeftijd en ging bij de *Luftwaffe*. Hij zou de oorlog niet overleven, wat een grote slag voor het gezin was. Ter nagedachtenis aan zijn broer zou Kohl zijn eerste zoon ook Walther noemen.

Als twaalfjarige jongen moest Helmut meehelpen bij het ruimen van het puin van ingestorte en verbrande gebouwen en met het verzamelen van de menselijke resten. Later heeft Kohl in een terugblik gezegd dat die 'directe ervaring van oorlog, dood en vernietiging' eigenlijk een einde maakte aan wat normaal onder de kindertijd wordt verstaan. Kinderen die dit hadden meegemaakt, stelden zich in het gezin en ook op school relatief zelfstandig op. Voor Kohl gold dit in het bijzonder. In achtereenvolgende jaren werd hij verkozen tot woordvoerder van zijn klas en zelfs van zijn school. Hij ontpopte zich als handige regelaar, onder meer van dansfeesten; een leidersfiguur.¹¹

Ten tweede werd Kohl innerlijk helemaal niet gehinderd door zijn vermeende 'provincialisme'. Het kwam nogal eens voor dat tegenstanders binnen en buiten de CDU hem onderschatten en zelfs belachelijk maakten. Al gauw na zijn aantreden als bondskanselier verkreeg Kohl bijvoorbeeld de bijnaam *Birne* (geïnspireerd door zijn peervormige lichaam) en waren tientallen *Kohlwitze* in omloop, maar het leek Kohl niet te deren. Kohl zelf was juist zeer content met zijn gestalte: hij stak vaak een eind boven zijn gesprekspartners uit en in een zaal waren de ogen gelijk op hem gericht. Vooral na 1990 was hij zelf ook niet ongevoelig voor de symboliek die van zijn lichaam uitging: als kolos straalde hij de bedagde macht van het

10 Clough, *Helmut Kohl*, 9-11.

11 Ibidem, 16-38.

nieuwe Duitsland uit. In kleine kring mocht hij ook graag mensen met zijn eetlust imponeren. Hij bestelde achter elkaar meerdere porties, bijvoorbeeld van zijn favoriete *Saumagen*, een soort grote worst, typisch voor de Pfalz.¹² De Duitse schrijver Elias Canetti heeft dat soort politici eens met de term *Meistesser* beschreven: Kohl demonstreerde met zijn 'gezonde' eetlust vitaliteit en machtshonger.¹³ Van jongsafaan was hij behept met een enorm zelfvertrouwen, zo blijkt uit biografieën. Volgens de Duitse publicist Jürgen Busche leek Helmut het prototype van de jongen die geschiedenisboekjes doorbladert, de plaatjes goed bekijkt en zegt: 'da will ich auch mal hin ... das wil ich auch mal erleben, aber mit mir als Hauptperson'.¹⁴ Toen Kohl zich als twintiger serieus voor politiek begon te interesseren leek het hem niet te ver gezocht dat hij ooit voor het hoogste ambt van de Bondsrepubliek, het kanselierschap, in aanmerking zou kunnen komen. Het geloof in zichzelf was nagenoeg onbegrensd.

Ten derde wist Kohl zelfs politieke munt te slaan uit zijn provinciale *image*. Hij was maar al te trots op zijn afkomst uit de *Provinz* en op zijn *Heimat* en schatte ook goed in dat het grote publiek juist toejuichte dat hij zijn afkomst niet wenste te verloochenen. Volgens Clough had Kohl in de ogen van veel Duitsers iets weg van 'een oude pantoffel: vertrouwd en zonder pretenties'. Juist vanwege die vertrouwdheid wilden veel mensen hem zelfs de ernstiger politieke fouten wel vergeven. In menselijk contact buiten Kohl zijn normaliteit ook uit. In kleine kring ontplooidde hij bijvoorbeeld een ongewone, wat ruwe charme, waardoor de gesprekspartner het gevoel kreeg in een intieme kring van vertrouwelingen te worden opgenomen.¹⁵

Die vertrouwelijkheid werd versterkt door handige trucs. Zo liet Kohl wel eens met opzet bezoekers in zijn werkkamer toe terwijl hij telefoneerde met de groten der aarde. Betoverd keerden veel bezoekers terug: zij waren getuigen van *history in the making* geweest. Daarnaast waren ze voortaan met Kohl verbonden door de geheimhouding die natuurlijk van hen verwacht werd.¹⁶ Typerend voor het *Kumpelhafte*, de iets te familiale kameraadschappelijkheid van Kohl, was ook dat hij mensen steeds het hemd van het lijf vroeg over hun persoonlijke achtergronden: familiebanden,

12 Ibidem, 117-119.

13 Leyendecker, *Helmut Kohl*, 177.

14 Jürgen Busche, 'Mißlungenes Schlußbild. Wie Kohl in der Geschichte wohnt', *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 7/1998, p. 599-601, 599.

15 Clough, *Helmut Kohl* 13, Langguth, *Helmut Kohl* 104.

16 Ibidem, 104.

geboortegrond, beroepsverleden et cetera.¹⁷ Overigens trok hij uit de antwoorden ook conclusies over het karakter van zijn gesprekspartner. Die camaraderie strekte zich uit tot in de internationale politiek. Beroemd waren Kohls *Männerfreundschaften* met buitenlandse staatslieden als François Mitterand en Boris Jeltsin.¹⁸

Zijn duidelijke regionale identiteit maakte het Kohl ook mogelijk gebruik te maken van een specifiek element van het Duitse politieke bestel: het federalisme. De verschillende deelstaten, de *Länder* (sinds 1990 zestien in getal), bieden ambitieuze politici de mogelijkheid om buiten het eigenlijke centrum van de macht een persoonlijke machtsbasis en een eigen politiek profiel op te bouwen om vanaf de zijlijn de sprong naar de macht in Bonn, nu Berlijn, te wagen. De deelstaten kunnen met andere woorden als springplank voor een belangrijke politieke carrière op landelijk niveau dienen. Ook Kohl bouwde op die wijze een sterke machtsbasis op, eerst in zijn *Heimat*, de Pfalz, en later in de deelstaat Rheinland-Pfalz. Hij slaagde er uiteindelijk in 1969 in, na tien jaar in de deelstaatspolitiek, minister-president van Rheinland-Pfalz te worden. Met zijn 39 jaar was hij toen de jongste minister-president van een deelstaat in Duitsland.

Partei

Naast de *Provinz* was de *Partei*, de CDU, de tweede factor in de ontwikkeling van Kohls specifieke manier om politiek te bedrijven. Sinds medio jaren zeventig was Kohl de leider van de Duitse christen-democratie. In 1973 werd hij *Bundesvorsitzende* en in 1976 ging hij naar Bonn om in de Bondsdag de fractie van CDU/CSU te gaan leiden, als oppositieleider tegenover bondskanselier Helmut Schmidt (SPD), van wie hij dat jaar nipt de verkiezingen verloren had.

Kohls succes in de CDU betekende een doorbraak van de tweeslachtigheid die deze partij sinds haar ontstaan na de oorlog had gekenmerkt. Enerzijds was de CDU bedoeld als een moderne, brede, interconfessionele volkspartij, een *catch-all*-partij die alle sociale klassen, van de arbeiders tot de allerrijksten, op basis van een algemene christelijke maatschappijvisie wilde verenigen. De CDU stond daarmee enigszins in de traditie van het katholieke *Zentrum*, de 'Centrum-partij', die in het Duitse Keizerrijk en

¹⁷ Ibidem, 105.

¹⁸ Clough, *Helmut Kohl*, 136-143.

de Republiek van Weimar zo'n belangrijke rol had vervuld. Maar de CDU stond ook open voor protestanten, ze was interconfessioneel, vandaar de naam *Union*.¹⁹

Anderzijds was het een partij van de oude stempel, wat men in Duitsland een *Honoratiorenpartei* noemde: een partij waar hoogwaardigheidsbekleders, notabelen, *Honoratioren* dus, de dienst uitmaakten. Autoritaire omgangsvormen en een stug conservatisme, ook wat politieke technieken aanging, bepaalden de toon.²⁰

Voor een energieke burgerjongen als Helmut Kohl, die al als scholier tot de CDU in de Pfalz toetrad, was dat geen hoopvolle omgeving. Hij conformeerde zich ten dele aan het autoritaire klimaat, maar zette zich tegelijk fel af tegen sommige traditionele leiders en profileerde zich als moderniseerder. Wat de aanpassing betreft valt bijvoorbeeld op dat Kohl er, net als veel carrièrejagers in Duitsland, voor zorgde snel na zijn studie geschiedenis ook te promoveren (in 1958). Voortaan moest iedereen hem met *Herr Doktor* aanspreken, wat het iets moeilijker maakte om zonder meer aan hem, de burgerjongen uit de Pfalz, voorbij te gaan. Typerend voor Kohls handigheid lijkt dat hij zijn dissertatie schreef over de naoorlogse opbouw van de CDU in de Pfalz, terwijl hij zich in diezelfde tijd omhoog werkte in deze partij en regio.²¹

Als lid en functionaris van de partij stelde Kohl zich voortdurend assertief en zelfs agressief op. Ten eerste gedroeg hij zich zeer polariserend in de richting van de belangrijkste externe tegenstander, de SPD, waardoor hij al gauw in de smaak viel bij veel CDU'ers. Binnen de partij stelde hij zich, ook als hij daarmee tegen de schenen van het partij-*establishment* (de genoemde *Honoratioren*) aantrapte, alsmaar weer verkiesbaar voor belangrijke functies in het partijbestuur, in het fractiebestuur van het deelstaatsparlement, enzovoort. Dat werd typisch voor Kohl: ook in zijn 'eigen' CDU moest hij zich steeds tegen de stroom omhoogwerken en hij deed dat, na het noodzakelijke voorwerk achter de schermen, openlijk in verkiezingen. Dat getuigde niet alleen van machthonger, maar ook van moed. Het gaf hem aanzien.

Ten tweede begon hij al snel een netwerk van persoonlijke contacten op te bouwen. Dat netwerk bestond grotendeels uit leden van de christen-

19 Langguth, *Helmut Kohl*, 31-32.

20 Busche, *Helmut Kohl*, 34-35.

21 Ibidem, 34-35.

democratische jongerenorganisatie, de *Junge Union*, generatiegenoten voor wie hij met zijn brutaliteit iets van een boegbeeld of leidersfiguur werd. Daarnaast was er een aantal oudgedienden in de partij, meestal niet de eigenlijke leiding, maar mensen van de tweede rij, die op een zekere manier gecharmeerd waren geraakt van deze jonge beeldenstormer. Dat netwerk van jonge en oudere vertrouwelingen, supporters en meelifers was het begin van het latere Systeem-Kohl. In Rheinland-Pfalz wist Kohl dankzij de steun van dat netwerk al medio jaren zestig, na slechts enkele jaren in het deelstaatsparlement en tegen de zin van de zittende CDU-minister-president in, voorzitter van de deelstaatafdeling van de CDU en even later ook fractievoorzitter in de *Landtag* te worden.²²

Ten derde, in het verlengde daarvan, profileerde Kohl zich in de vroege jaren zestig als de grote moderniseerder binnen de CDU, eerst op deelstaatsniveau, later ook nationaal. Hij pleitte voor een open, meer op discussie gerichte partijorganisatie, waar de deuren werden opengezet voor jonge mensen en nieuwe ideeën. Wie de Kohl van later jaren op zijn netvlies heeft, kan zich dat bijna niet meer voorstellen, want eenmaal bondskanselier zou hij steeds huiveriger worden voor die openheid en steeds meer proberen nieuwe ideeën de kop in te drukken.

Toch maakte hij voordat hij bondskanselier was dat *image* van moderniseerder wel waar. In de jaren zeventig werd de CDU onder Kohls voorzitterschap in hoog tempo hervormd tot een moderne, programmatische partij, met een goed functionerend centraal partijbureau. Het ledental van de partij verdubbelde zich en het bondsbestuur van de partij kreeg meer bevoegdheden tegenover de besturen van de deelstaatafdelingen. De keerzijde was wel dat die modernisering en centralisering van de partij het Kohl ook mogelijk maakten op sleutelposities in partij en fractie eigen vertrouwelingen te installeren. Zo ontstond het Systeem-Kohl dat van de CDU een perfecte machtsvehikel voor Kohl maakte.²³

Kanzlerschaft

Uiteindelijk werd Kohl in 1982 bondskanselier, gesteund door een coalitie van CDU/CSU en FDP. Die laatste partij was na twaalf jaar uit de coalitie met de SPD gestapt, waarna bondskanselier Schmidt via een constructieve

22 Clough, *Helmut Kohl*, 39-49.

23 Langguth, *Helmut Kohl*, 47-49.

motie van wantrouwen werd weggestemd en Kohl, in één beweging, als zijn opvolger werd benoemd. Ook Kohls kanselierschap kenmerkte zich door een zeer personalistische politiek. Opvallend was in Kohls tijd een tendens naar een steeds verdere concentratie van de macht in een kleine kring rond de kanselier, zonder dat deze ontwikkeling overigens resulteerde in daadkrachtig beleid.

Nu zit die tendens naar concentratie van de macht bij de kanselier als het ware in het politieke stelsel van de Bondsrepubliek gebakken. Sinds de dagen van Adenauer wordt de Bondsrepubliek wel een *Kanzlerdemokratie* genoemd en inderdaad heeft de bondskanselier een sleutelrol in het politieke stelsel. Dat wil niet zeggen dat de bondskanselier een positie van almacht bekleedt. Hij is eerder een essentiële bemiddelaar en coördinator in het politieke krachtenveld.²⁴

Er zijn in Duitsland immers zeer veel spelers bij de besluitvorming betrokken: coalitiepartijen, deelstaten, de centrale bank, de Europese Unie, het federaal constitutioneel gerechtshof in Karlsruhe en niet te vergeten de sociale partners en andere belangenorganisaties. Al die spelers hebben hun eigen belangen en agenda's, soms hebben ze een soort vetorecht, maar ook zonder dat kunnen ze besluiten vaak lang ophouden. Bovendien is er sprake van *Politikverflechtung*: op veel terreinen zijn de competenties tussen de verschillende spelers, vooral tussen de Bond en de deelstaten, niet duidelijk gescheiden, waardoor er steeds overleg en overeenstemming nodig is.²⁵ Dat verklaart ook waarom het zo moeilijk is in Duitsland de politieke bakens te verzetten.

De belangrijkste functie van de bondskanselier is dan ook om de ultieme bemiddelaar tussen al die vetomachten te zijn. Hij moet daarom op consensus gericht zijn – een ideologische scherpstrijper als bijvoorbeeld Margaret Thatcher zou in Duitsland geen deuk in een pakje boter kunnen slaan. De kanselier moet juist politiek flexibel zijn; hij moet geen al te vaste positie innemen in debatten, maar rustig toekijken en proberen te bepalen waar meerderheden zijn te vinden.²⁶ Meestal is hij degene die compromissen moet zien te formuleren die een meerderheid kunnen vinden in de Bondsdag

24 Ibidem, 72.

25 Ibidem, 11-12 en Karl Rudolf Korte, 'Veränderte Entscheidungskultur: Politikstile der deutschen Bundeskanzler', in: dez. en Gerhard Hirscher (Hrsg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien* (München 2000) 13-37, aldaar 16-20.

26 Ibidem, 13-14.

en zo nodig ook in de Bondsraad, die over veel wetten mag mee beslissen. Kohl was in die consensuspolitiek een meester; hij blonk uit in het *aussitzen* van problemen, in het tijdens besluitvormingsprocessen langdurig – maandenlang – afwachting luisteren en kijken naar de verhoudingen tussen de verschillende spelers om dan met een compromis te komen.²⁷

Kohl fungeerde echter wel zeer nadrukkelijk als het centrum van de macht. Dat gold allereerst voor de coalitie waarop zijn regering gebaseerd was. Hij bond de FDP zeer hecht aan zich en creëerde zo een zeer stabiele driepartijencoalitie (CDU, CSU en FDP), waarbij Kohl zelf het bekende ‘verdeel en heers’ kon spelen tegenover de overige twee partners. Daarnaast onttrok hij steeds meer macht aan het kabinet. Ten eerste nam de betekenis van het *Bundeskansleramt*, het bureau van de bondskanselier, onder Kohl enorm toe. Het werd een echte regeringscentrale, die vooral wat de CDU-posten in het kabinet aanging tot diep in de ministeries doorging met beïnvloeding van het beleid.²⁸

Ten tweede leunde hij sterk op een zogenaamd *kitchen cabinet*, een kleine groep loyale adviseurs die niet op formele basis bijeenkwamen, maar juist naast de officiële organen stonden. Dat waren vooral medewerkers van het *Kanzleramt*, waaronder zijn fameuze secretaresse Juliane Weber. Het is een constitutioneel probleem als in zo’n kring meer gebeurt dan advisering. Wezenlijke beleidsbeslissingen horen thuis in het eigenlijke kabinet van ministers. Vooral in de jaren negentig ontstond er een soort bunkermen-taliteit rond Kohl. Met zijn naaste medewerkers groef hij zich steeds meer in het *Kanzleramt* in.²⁹

Ten derde werden in de jaren negentig, toen het steeds moeilijker werd alsmaar weer compromissen te bereiken voor de *Koalitionsrunden* waar het centrale politieke overleg tussen de drie coalitiepartijen plaatsvond (het Duitse equivalent van het ‘torentjesoverleg’), steeds minder personen uitgenodigd. Op het laatst alleen nog de drie partijvoorzitters (Kohl zelf, de CSU-voorzitter en de FDP-voorzitter) en de voorzitters van de Bondsdag-fracties van CDU/CSU en FDP. Zelfs de vakministers voor het terrein waarop het probleem in kwestie zich afspeelde, werden buiten die beraadslagingen gehouden. Zij moesten als het ware op de gang wachten tot de politieke top eruit was en mochten dan hun handtekening onder het compromis zetten.

27 Ibidem, 102.

28 Leyendecker, *Helmut Kohl*, 105.

29 Langguth, *Helmut Kohl*, 56.

Dat is wel een zeer beperkte, autocratische opvatting van kabinetspolitiek. Sommige bondsministers, vooral die uit de jaren negentig, konden zich later niet herinneren dat er onder Kohl in het kabinet ooit over de algemene politieke lijn werd gediscussieerd.³⁰

Effectief en problematisch

Als bondskanselier kwam Kohl over als een politicus zonder veel visie, althans waar het de belangrijke binnenlandse ordenings- en verdelingsvraagstukken betrof.³¹ Hij lijkt de macht van het kanselierschap vooral te hebben gebruikt om het politieke landschap en het bestuurlijke apparaat zo te structureren dat zijn macht niet in gevaar kwam. Over de hele linie genomen ontbrak het de *Ära Kohl* aan een centraal idee, dat ook nu nog als Kohls politieke nalatenschap kan gelden.³²

Wat dat betreft contrasteert Kohl sterk met de belangrijke kanseliers vóór hem. De lange *Ära Adenauer* (1949-1963) wordt meteen geassocieerd met *Westintegration*: de integratie onder leiding van de eerste bondskanselier Konrad Adenauer (CDU) van de na de oorlog opgerichte West-Duitse staat, de Bondsrepubliek Duitsland, in westerse samenwerkingsverbanden als de NAVO en de Europese Gemeenschappen. Bij de veel kortere *Ära Brandt* (1969-1974), waarin Willy Brandt als eerste sociaal-democraat het land leidde, denkt iedereen meteen aan de trefwoorden *Ostpolitik*, de succesvolle toenadering tot de Sovjet-Unie en de DDR, en *Reformpolitik*, de maar half gelukte poging het land verder te democratiseren. De *Ära Schmidt* (1974-1982) stond in het teken van *Stabilität*, een begrip dat het einde van het hervormingsgezinde elan markeert en wijst op de sfeer van koele rationaliteit en rustige bezonnenheid, waarin Schmidt (bijnaam: *Der Macher*) zich graag mocht hullen. Wie voor de *Ära Kohl* zo'n programmatische typering zoekt, tast echter in het duister.

Kohl heeft zelf wel geprobeerd een *label* op zijn kanselierschap te plakken. Hij verkondigde bij zijn aantreden in 1982 een 'geestig-moralische Wende', met meer moreel leiderschap, en in sociaal-economisch opzicht minder 'staat' en meer eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Daar-

30 Ibidem, 56, 110.

31 Ibidem, 107.

32 Vgl. Göttik Wewer (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Ein Sonderband der Zeitschrift Gegenwartskunde* (Opladen 1998).

van is niet veel terechtgekomen. Ten eerste ontbrak het nogal aan moreel leiderschap; het tijdperk-Kohl werd juist overschaduwd door vele kleine en grotere schandalen rond partijen en ministers en inmiddels is daar nog



Helmut Kohl na zijn afscheid als voorzitter van de CDU

het *Spendenskandal* bij gekomen. Ten tweede bleven in Duitsland in sociaal-economisch opzicht alle ogen gericht op de staat; de *pampering* van de burgers bleef het uitgangspunt, juist ook onder Kohl.

Als 'geestig-moralisch' het trefwoord van de *Ära Kohl* dus niet is, wat dan wel? Het meest typerende van de *Ära Kohl*, ook in vergelijking met eerdere kanselierschappen, lijkt dat ze niet wordt gekenmerkt door een bepaald politiek idee, niet door een ideologie of program, niet door een visie op Duitslands toekomst, maar door het *Systeem-Kohl*. Het wezen van het Kohl-tijdperk lijkt iets dichterbij het politieke handwerk, bij politieke structuren en politieke stijlen, bij politieke cultuur te hebben gestaan.

Dat laat zich voor een deel verklaren uit het verschil in socialisatie tussen Kohl en zijn voorgangers. Hij was de eerste bondskanselier wiens politieke socialisatie zich helemaal had afgespeeld in de Bondsrepubliek. Minder dan zijn voorgangers werd zijn politieke denken gestuurd door het besef dat de

Bondsrepubliek maar één van de verschillende mogelijke uitkomsten van de naoorlogse situatie in Duitsland was. Waar anderen de republiek van Bonn nog steeds beschouwden als een *Provisorium*, een tijdelijke constructie om de tijd tot de hereniging met het Oosten van Duitsland te overbruggen, was het voor hem een gegeven.³³ De Bondsrepubliek was Kohls *habitat*. Als politicus had hij zich deze soms ruige leefwereld geheel eigen gemaakt. Hij had de spelregels bestudeerd en al doende geleerd ze toe te passen en er gaandeweg de beste politieke overlevingsstrategie voor ontwikkeld: het Systeem-Kohl.

Conclusie

Kohl stond al met al ongeveer 25 jaar lang op het centrale toneel van de Duitse politiek. Dat hij dat zo lang volhield is aan dat op hechte persoonlijke contacten gebaseerde machtssysteem te danken. De effectiviteit van dat systeem berustte op de nauwe aansluiting ervan bij het politieke bestel van de Bondsrepubliek. In het regionale en cliëntele-element van het Systeem-Kohl keerde het federalisme van de Bondsrepubliek terug. Een *Hausmacht* in een deelstaat is een belangrijke machtsbron in Duitsland. Met zijn sterke regionale identiteit slaagde Kohl erin om, via de deelstaatafdeling van de CDU, de regering van Rheinland-Pfalz in handen te krijgen en via die springplank lukte het hem de bondspolitiek in te duiken. Daarom kreeg hierboven het sleutelbegrip *Provinz* zoveel aandacht.

Daarnaast sloot het Systeem-Kohl goed aan bij het karakter van Duitsland als een partijenstaat; veel meer dan in Nederland of de meeste andere democratieën is de rol van partijen bij het politieke proces vastgelegd en gewaarborgd in de wet.³⁴ Zonder een behoorlijk sterke positie in een gevestigde politieke partij kom je er in Duitsland eigenlijk politiek niet aan te pas. Kohl onderkende die enorme betekenis van partijen terdege en zette dan ook alles op alles om de CDU via zijn persoonlijke netwerk, via het Systeem-Kohl, onder controle te krijgen en te houden. Via de *Partei* plaveide hij de weg naar de macht.

Het Systeem-Kohl dekte kortom zeer goed de verschillende specifieke eigenschappen van het Duitse politieke bestel als federale partijenstaat af. Dat geldt zelfs voor de eigenaardigheden van het bondskanselierschap. Ook

33 Busche, *Helmut Kohl*, 18, 28-29.

34 Ulrich von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik* (Bonn 2001).

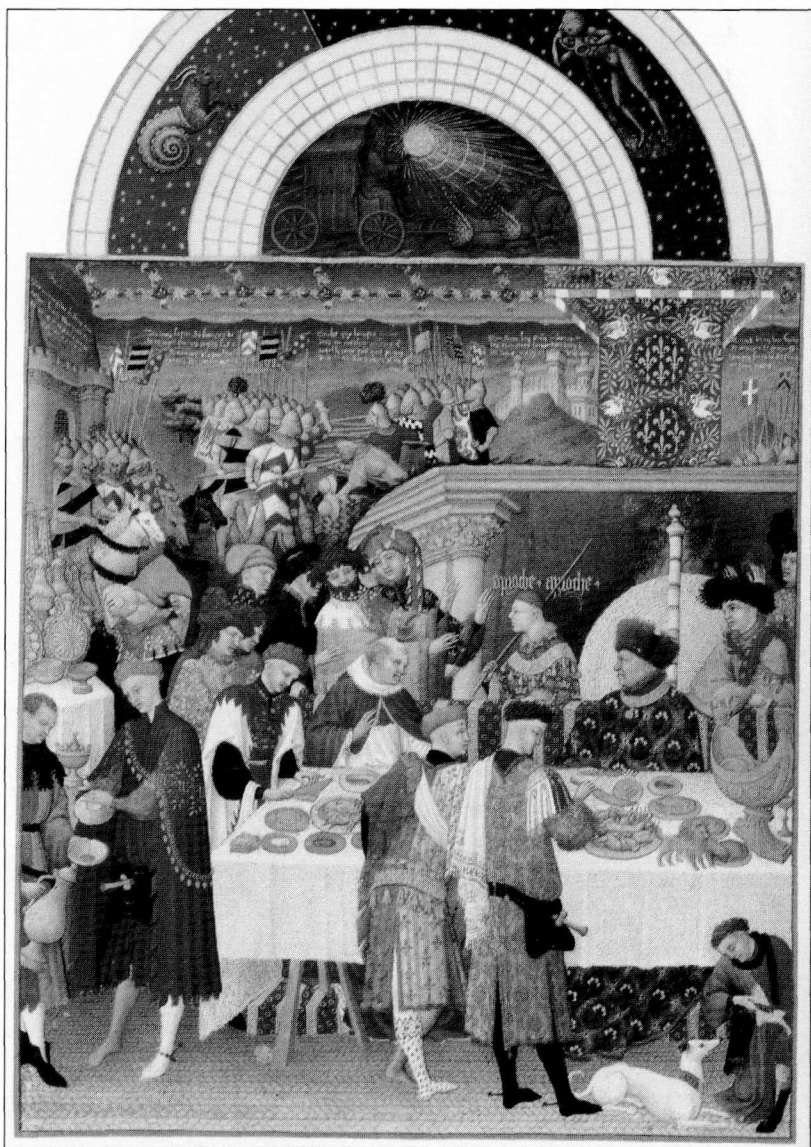
hierbij paste het op intermenselijke contacten gebaseerde Systeem-Kohl zeer goed, vooral vanwege het feit dat de kanselier de rol van een krachtige bemiddelaar moet kunnen vervullen. Het *Kanzlerschaft* was en is bij uitstek de plek voor een netwerker en mensen-man als Kohl.

Het Systeem-Kohl was dan wel effectief wat het door Kohl beoogde machtsbehoud betreft, maar voor de politiek en maatschappij in Duitsland had het grote nadelige aspecten. Allereerst kleefden er constitutionele problemen aan, aangezien het kabinet omzeild werd en de interne partijdemocratie en de wet op partijfinanciering met voeten getreden werden. Het systeem bracht daarnaast automatisch met zich mee dat veel van de werkelijke besluiten achter de schermen werden genomen. Dat was niet transparant, en droeg bij tot de *Politikverdrossenheit*, tot het ongenoegen van veel burgers over 'de' politiek. Ten slotte stelde het systeem de machtsvraag centraal en verloor het daadwerkelijke problemen uit het oog. Alleen politici in een rijk land als de Bondsrepubliek in de *Ära Kohl* konden in de veronderstelling verkeren dat ze zich konden veroorloven zo onthecht van elke maatschappelijke realiteit politiek te bedrijven.³⁵ We hebben in Nederland tijdens Paars II een zelfde 'onthechting in luxe' kunnen waarnemen.

Misschien is het daarom maar gelukkig dat die constellatie die Helmut Kohl in staat stelde zo'n sterk machtsstelsel op te bouwen, zeer uitzonderlijk is. De kans dat er nog eens een kanselier een dergelijk rond zijn persoon gesmeed systeem kan opbouwen, is klein. Gerhard Schröder kon er niet aan tippen en moest zich behelpen met zijn sterke uitstraling in de media. Via de televisie zette hij partij- en coalitiegenoten en andere politieke en maatschappelijke spelers moreel en electoraal onder druk. Oppervlakkig beschouwd, had hij daarmee niet zelden succes, maar dat succes bleek vaak broos. Als de massale aandacht eenmaal weer was verflauwd en de fase aanbrak waarin formele afspraken in concrete maatregelen vertaald moesten worden, lieten de obstructieve krachten van het Duitse consensuele systeem zich weer volop gelden. Juist in die fase bleek dat Schröder de controle over zijn eigen partij en bijvoorbeeld de vakbondsachterban node moest missen. Ook Angela Merkel heeft lang niet zoveel grip op de CDU als Kohl dat had. Haar leiderschap sluit lang niet zo naadloos aan bij de structuren van de Bondsrepubliek en lijkt veel toevalliger tot stand gekomen dan dat van Kohl. Of haar dat parten zal spelen, valt echter nog te bezien.

35 Vgl. Clough, *Helmut Kohl*, 259 e.v.

Supplement



Deze miniatuur bij de maand 'januari' uit het getijdeboek 'Les très riches heures' (1416), dat de gebroeders Van Limburg in opdracht van de hertog van Berry maakten, toont de vervlechting van praal en schoonheid aan het Bourndisch hof. Uit: Clemens Verhoeven, *De gebroeders Van Limburg. Leven, werk en wereld* (Nijmegen 2005) 36.