

Darstellungspolitik oder Entscheidungs- politik?

Über den Wandel von Politikstilen
in westlichen Demokratien

Karl-Rudolf Korte / Gerhard Hirscher (Hrsg.)



Akademie
für Politik
und Zeitgeschehen

Hanns-Seidel-Stiftung eV

Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik?

Über den Wandel von Politikstilen
in westlichen Demokratien

Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung eV
München

Band 81

Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik?

Über den Wandel von Politikstilen
in westlichen Demokratien

Karl-Rudolf Korte / Gerhard Hirscher (Hrsg.)

Akademie
für Politik
und Zeitgeschehen

Hanns-Seidel-Stiftung eV

ISBN 3-88795-200-6

© 2000 Hanns-Seidel-Stiftung München

Vorsitzender: Alfred Bayer, Staatssekretär a. D.

Hauptgeschäftsführer: Manfred Baumgärtel

Verantwortlich für Publikationen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
der Hanns-Seidel-Stiftung: Burkhard Haneke

Redaktion:

Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung

Leiter: Dr. Reinhard C. Meier-Walser

Redaktionelle Betreuung der vorliegenden Publikation:

Wolfgang D. Eltrich M. A., Barbara Fürbeth M. A.,

Christa Frankenhauser, Sabine Balleier

Druck: Bosch-Druck GmbH, Landshut

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form

(durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)

ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert

oder unter Verwendung elektronischer Systeme

verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Das verwendete Papier ist chlor- und säurefrei.

Inhaltsverzeichnis

<i>Alfred Bayer</i> Vorwort	7
--------------------------------	---

I. Einführung

<i>Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher</i> Vorbemerkung	11
---	----

<i>Karl-Rudolf Korte</i> Veränderte Entscheidungskultur: Politikstile der deutschen Bundeskanzler	13
---	----

II. Instrumente und Machtressourcen der Kanzlerschaften

<i>Karlheinz Niclauß</i> Das Schicksal der Kanzlerparteien	41
---	----

<i>Gerhard Hirscher</i> Kanzler, Partei und Telepolitik	50
--	----

<i>Michael Mertes</i> Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt	62
--	----

<i>Jürgen Gros</i> Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen	85
--	----

<i>Manuela Glaab</i> Mediatisierung als Machtquelle von Regierungschefs	106
--	-----

III. Innen- und Außenansichten im Ländervergleich

Manuel Fröhlich

„Dritter Weg“ und „Neue Mitte“ –
Gemeinsame Konsequenzen für das politische Handeln 125

William E. Paterson

Darstellungspolitik in einer parlamentarischen Demokratie –
Das Westminster-Modell im Medienzeitalter 146

Reinhard C. Meier-Walser

Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik –
Die Regierung Blair und der Kosovo-Krieg 157

Clay Clemens

“Going public”: Personalisierungstendenzen
in der Bundesrepublik und den USA 172

Herbert Dittgen

Paradoxien der politischen Macht – Politische Entscheidungen
in der Präsidenten- und in der Kanzlerdemokratie 193

Auswahlbibliographie 213

Autorenverzeichnis 219

Vorwort

In den neunziger Jahren hat sich in vielen parlamentarischen Regierungssystemen gezeigt, dass sich die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns immer weiter angleichen. Ob parlamentarisches oder präsidentielles System, ob Zwei- oder Mehrparteiensystem, ob Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht – alles scheint immer mehr von den übermächtigen Gesetzmäßigkeiten der Medienwelt, vor allem des Fernsehens, überlagert zu werden. Die Telepolitik in der Mediendemokratie – schon heute Realität? Wir können bei vielen Regierungen in parlamentarischen Demokratien beobachten, dass die Orientierung an der kurzfristigen Medienresonanz gegenüber der sorgfältigen Arbeit in den Parlamenten immer mehr an Bedeutung verliert. Die Gefahren dieser Entwicklung liegen aber auf der Hand – und gerade eine große Volkspartei kann sich nicht einseitig an der Medienwelt ausrichten und die Kommunikation und die Rückbindung mit ihrer eigenen Mitgliederschaft und Basis vernachlässigen. Telegener Glanz auf den Bildschirmen kann die Substanz demokratischer Mitwirkung innerhalb der Parteien nicht ersetzen.

Die Hanns-Seidel-Stiftung hatte in Zusammenarbeit mit der Forschungsgruppe Deutschland des „Centrums für angewandte Politikforschung“ im Juni 1999 in Wildbad Kreuth eine Konferenz mit deutschen und ausländischen Wissenschaftlern durchgeführt, in der diese Fragen grundsätzlich und in vergleichender Perspektive behandelt werden sollten. Die ausführlich überarbeiteten Vorträge dieser Tagung dokumentieren wir in diesem Band. Wir hoffen, dass damit ein wichtiger Schritt in der vergleichenden Analyse der sich immer rascher ändernden Rahmenbedingungen des Handelns politischer Akteure in westlichen Demokratien geleistet werden konnte, und werden diese Kooperation zumindestens mit einer Folgeveranstaltung fortsetzen.

Alfred Bayer
Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung

I. Einführung

Vorbemerkung

Politisches Handeln ist in Demokratien zunehmend kommunikationsabhängiger geworden. Besonders dem Fernsehen kommt mittlerweile eine spezifische Rolle in allen politischen Handlungszusammenhängen zu. Nicht nur aus analytischer Sicht lässt sich deshalb heute zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik differenzieren.

Darstellungspolitik ist medienvermittelte Politik, die sich dem Gesamtkomplex der symbolischen Politik zuordnen lässt. Wie präsentieren sich Regierungschefs bzw. Präsidenten gegenüber dem Wähler und den eigenen Parteifreunden? Welche Funktion nimmt die Darstellung der Politik mittlerweile im Gesamtkontext des Regierens ein? Welche tatsächlichen und vermeintlichen Wirkungen hat eine mediengerecht inszenierte Vermarktung politischen Handelns? Inwieweit bleiben bei der Suche nach der wirkungsvollsten Marketingstrategie die politische Substanz und das Ringen um konkrete Problemlösungen auf der Strecke? Die personalisierte Politik in der Mediengesellschaft belohnt scheinbar den Sieger im Kampf um die öffentliche Aufmerksamkeit, nicht unbedingt den, der konkrete Problemlösungen anbietet. Die Phänomene des „Neo-Bonapartismus“ zeigen sich unabhängig von der Verfasstheit der politischen Systeme und unabhängig von Wahlkampfzeiten.

Entscheidungspolitik zielt hingegen auf die Verfahrensmerkmale der Politik. Wie verläuft das politische Entscheidungsmanagement zur Problem- oder Konfliktbearbeitung? Welche formellen und informellen Muster der Entscheidungsfindung werden bevorzugt? Auch hierbei zeigen sich Entscheidungsmuster, die offenbar unabhängig vom jeweiligen Kanzler oder Präsident zu einer Art immerwährender Machtstrategie gehören.

Die notwendige Verbindung beider Ebenen – Darstellung und Entscheidung – ist ein Kennzeichen von Politikstilen der Entscheidungsträger. Der Ausprägung dieser Politikstile soll in den nachfolgenden Beiträgen nachgegangen werden. Die Beiträge gehen leitmotivisch der Frage nach, ob sich die Politikstile sowohl verschiedener Bundesregierungen als auch zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen in Zeiten der medialen Inszenierung und Globalisierung zwangsläufig angleichen?

Welcher Spielraum verbleibt überhaupt noch für die eigenständige Entwicklung und Gestaltung eines Politikstils? Was ist dabei system- und was ist dabei akteursbedingt?

Zur Beantwortung der Fragen sollen Grundlagen der Regierungspraxis diskutiert werden. Als Vergleichsebene dient sowohl die historische als auch die internationale Ebene. Nach einer Einführung in die Problematik am Beispiel der deutschen Kanzlerschaften von Adenauer bis Schröder stehen zunächst die Machtressourcen und Instrumente der verschiedenen Kanzlerschaften im Zentrum der Überlegungen: Parteien, Kanzleramt und Öffentlichkeit. Systematisch soll damit auch eine Lücke in den Lehrbüchern zum Regierungssystem geschlossen werden. Die Erörterung der Politikstile in Großbritannien und in den USA weitet dann den Blickwinkel auf Länder unterschiedlicher Regierungssysteme. Auf den ersten Blick verweist die Chiffre „Dritter Weg“ oder „Neue Mitte“ schon sprachlich auf nahe liegende Analogien im Politikstil der westlichen Demokratien. Die Beiträge zeigen trotz unterschiedlicher Detailergebnisse, wie politische Führung seit einigen Jahren sowohl auf die Medienwirkung als auch auf die Fragmentierung der demokratischen Öffentlichkeit reagiert. Längst hat sich die Regierungspraxis von dem verfassungsmäßig vorgezeichneten Idealzustand emanzipiert. Konkrete Systemmerkmale verlieren an Bedeutung. Telegene Spielertypen organisieren in vielen westlichen Demokratien zieleffizient das Netzwerk der Macht. Auf diese Weise suggeriert die politische Führungsebene gegenüber den Bürgern die Übereinstimmung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik. Die nachfolgenden Beiträge entlarven auch diese Strategien des Machterhalts als Taktiken, um Steuerungsverluste des Regierungsalltags auszugleichen. Zugleich verdeutlichen die Beiträge des Bandes, wie sehr trotz dieser medialen Inszenierungen Regierungen und die Politik generell an Steuerungsfähigkeit eingebüßt haben. Daraus ergeben sich enorm wichtige demokratiethoretische Grundsatzfragen: Kann sich die Politik im 21. Jahrhundert angesichts einer die Gesellschaft immer mehr durchdringenden Medienmacht noch als eigenständige Sphäre behaupten? Was kann die Politik selbst diesen Entwicklungen entgegensetzen, um unkontrollierten Machtkonzentrationen außerhalb der verfassungsmäßig definierten Prozesse und Institutionen entgegenzuwirken? Kann die Politik ihre Selbstauflösung verhindern? Welche Konsequenzen hat dies für die Rekrutierungsfunktion der Parteien? Wie finden sie das richtige Personal und die materiellen und immateriellen Ressourcen hierfür? Diese und weiterführende Fragen ergeben sich beinahe zwangsläufig aus den in diesem Band diskutierten Problemen. Die Diskussion ist eröffnet, sie sollte bald weitergeführt werden.

Veränderte Entscheidungskultur: Politikstile der deutschen Bundeskanzler

Es rächt sich offenbar, wenn man Bundestagswahlen als strahlender Sieger verlässt. Ludwig Erhard nutzte sein persönlicher Triumph 1965 nur zwölf Monate, bis die Große Koalition seine Amtszeit beendete. Willy Brandt siegte 1972 für seine Partei überwältigend. Doch seine zweite Legislaturperiode als Kanzler der Republik war von Beginn an überschattet von Schwäche und Ziellosigkeit. Schnell ist auch aus dem Macher Gerhard Schröder ein Getriebener geworden. Was ist aus der gebündelten Kanzlermacht des strahlenden Wahlsiegers innerhalb weniger Monate geworden? Hängt dies möglicherweise damit zusammen, dass Darstellungspolitik (Macher-Image) nicht zur Entscheidungspolitik (Korrektur- und Nachbesserungs-Image) passt? Diesen Fragen soll anschließend systematisch nachgegangen werden. Im Zentrum des Problembündels steht das politische Entscheiden einer Bundesregierung. Als Entscheidungsdilemma wird das Spannungsverhältnis bezeichnet, in dem sich jede Koalitionsregierung befindet. Denn die verflochtenen Interessenlagen der Akteure zwingen den Kanzler permanent zur Auswahl zwischen verschiedenen politischen Alternativen.

Bundeskanzler Gerhard Schröder sagte in seiner Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode am 10. November 1998: „Diese Neue Mitte grenzt niemanden aus. Sie steht für Solidarität und Innovation, für Unternehmungslust und Bürgersinn, für ökologische Verantwortung und eine politische Führung, die sich als modernes Chancen-Management begreift.“¹ Ist mit „modernem Chancen-Management“ der Spielraum für politisches Entscheiden in Deutschland umschrieben? Steht „Chancen-Management“ aus dem Zeitgeist-Begriffs-Repertoire für steuerndes Regieren? Oder ist dies eine Umschreibung für viele gute Ideen und Vorhaben, die sich aber leider nicht in Regierungshandeln umsetzen lassen? Zur Beantwortung dieser Fragen ist das Thema in drei Richtungen zu entfalten:

¹ Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder v. 10.11.1998.

1. Was ist der Bewertungsmaßstab, um politisches Entscheiden der jeweiligen Bundeskanzler in Deutschland überhaupt zu messen?
2. Was ist der aktuelle wissenschaftliche Befund zum Prozess des politischen Entscheidens in Deutschland?
3. Welche Auswege wählten die Bundeskanzler, um ihren Entscheidungsspielraum zu erweitern?

1. Der Bewertungsmaßstab

Was ist somit der Maßstab, an dem politisches Entscheiden der Kanzler in Deutschland gemessen werden kann? Drei Möglichkeiten bieten sich an:

1.1. Die Frage nach dem Referenzsystem

Jede politische Generation² legt nicht nur andere Maßstäbe an, sondern bewertet auch politische Entscheidungsprozesse anders. Denn Zufriedenheit mit der Art der Entscheidungsfindung hängt maßgeblich vom Referenzsystem ab. Hier muss man zur Kenntnis nehmen, dass sich die jeweiligen Referenzsysteme der verschiedenen politischen Generationen deutlich unterscheiden lassen. Jede politische Generation ist von einem veränderten Geschichtsbewusstsein geprägt. Spätestens seit den siebziger Jahren ist die Ordnung der Bundesrepublik Deutschland für die Eliten und die Bevölkerung zunehmend selbstreferentiell geworden³: Die politische Ordnung hatte sich aus ihren eigenen Wertprämissen zu legitimieren, nicht mehr ausschließlich durch einen Vergleich mit Weimar oder dem NS-Regime, die nur noch gelernte Bezugsordnungen abgaben. Das gleiche könnte man seit den achtziger Jahren für die Lebenserfahrungen außerparlamen-

² Gemeint sind stabile politische Wertorientierungen, der Generationsthese folgend, dazu Bürklin, Wilhelm/Klein, Markus: Wahlen und Wählerverhalten, 2. Aufl. Opladen 1998, S. 144f.

³ Zu diesen Gedanken vgl. Lepsius, M. Rainer: Die Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen, in: Ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 63–84, hier S. 84; auch Glaab, Manuela/Korte, Karl-Rudolf: Politische Kultur, in: Weidenfeld, Werner/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949 – 1989 – 1999, Frankfurt/New York 1999.

tarischer Opposition festhalten: Auch dies entspricht schon lange nicht mehr der Lebenserfahrung der Jüngeren. Bei der Bundestagswahl von 1998 war auch die DDR bereits nur noch eine gelernte Bezugsgröße für die Erstwähler in den Neuen Bundesländern. Wenn somit rückwärts gewandt kollektive Bewertungsmaßstäbe an Wirkungsmächtigkeit verlieren, dann liegt es nahe zu vermuten, dass die Bundesrepublik eher an ihren zukünftigen politischen Entscheidungen gemessen wird als an ihren historischen Zuständen. Bezogen auf die Beurteilung von Kanzlerentscheidungen heißt das: Konkrete Prozesse von Kanzler-Entscheidungen müssten in ihrer Zeit generationsbezogen einer Bewertung unterzogen werden.

1.2 Die Frage nach dem Demokratiegehalt

Folgen wir Sartori, dann ist Demokratie ein Netz von Entscheidungsprozessen in verschiedenen Institutionen.⁴ Damit verknüpft sich unmittelbar das doppelte Problem der Effektivität von Entscheidungen und der Authentizität der Selbstbestimmung.⁵ Wir könnten messen, inwieweit die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland diesen Forderungen nach demokratischer Legitimation durch ausgewiesene Fallbeispiele von Entscheidungen sowohl auf der output- als auch auf der input-Seite gerecht geworden ist.

1.3 Die Frage nach dem Regierungsmanagement

Eine dritte Variante, die ich anschließend vertiefen möchte, gewinnt Bewertungsmaßstäbe für politische Entscheidungen durch die vergleichende Analyse des Regierungshandelns. Dabei rücken unter dem Gesichtspunkt von Problemlösungsfähigkeiten sowohl Steuerungsaspekte des Regierens⁶ wie auch Fragestellungen nach dem angemessenen politischen Führungsstil⁷ ins Zentrum des Interesses.

⁴ So Sartori, Giovanni: *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992, S. 23f.

⁵ So Scharpf, Fritz W.: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen 1993, S. 25–50, hier S. 27.

⁶ Dazu aktueller Überblick bei Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998; Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse*, Opladen 1993.

⁷ Zum Political Leadership vgl. Blondel, Jean: *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 1987; vgl. auch Korte, Karl-Rudolf: Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3 (1998), S. 387–401.

2. Der Befund

Am Anfang steht der nüchterne Befund: Politisches Entscheiden im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland ist in den fünfzig Jahren nicht nur schwieriger, sondern auch komplexer geworden. Bibliotheken lassen sich leicht füllen mit Literatur zur Unregierbarkeit, zum Steuerungsverlust oder zur Unfähigkeit des jeweiligen Kanzlers, politische Führung auszuüben.

Was ist der augenblickliche Befund? Das politische System der Bundesrepublik Deutschland kann als Mischform charakterisiert werden: eine Kombination von parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen. Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Entscheidungsmodi haben nebeneinander ihre Gültigkeit. Konfliktregelungen und Problemlösungen erfolgen bei gegenseitiger Abhängigkeit der Betroffenen, was Verhandlungszwänge zur Folge hat. Die Ebenen Wettbewerb, Hierarchie, Verhandlung überlappen sich allerdings, woraus die Schlussfolgerung erwuchs, dass der so genannte „verhandelnde Staat“ durch einen deutlichen Verlust „innerer Souveränität“⁸ gekennzeichnet sei, aber dennoch effektiv das Entscheidungsmanagement betreiben kann. Zu den Restriktionen, die eine politische Entscheidung für jede Bundesregierung komplexer und zeitintensiver machen, werden folgende „Nebenregierungen“ genannt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Entwicklungslinie im Zeitverlauf nicht kontinuierlich ausschließlich linear verlief: Die so genannten Nebenregierungen sind nicht alle gleichzeitig stärker geworden und die Bundesregierung schwächer. Der empirischen Realität kommt eher ein Kurvenverlauf gleich.

Zu benennen sind⁹:

- Der Einigungszwang in der Koalitionsdemokratie: Stärke und Schwäche des Koalitionspartners hingen nicht nur von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag ab, sondern auch von persönlichen Prägungen und dem politischen Gewicht der verhandelnden Hauptakteure.

⁸ Vgl. Scharpf, Fritz W. 1993 (Anm. 5) und Katzenstein, Peter J.: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987.

⁹ Vgl. Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.: Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen 1993, S. 7–21.

- Die Macht der Ländervertretung und die Politikverflechtung zwischen Bund und den Ländern sowie im Mehrebenensystem der Europäischen Union; gegenläufige Machtverteilung zwischen den Parteien in Bund und den Ländern: Hier sind beispielsweise wechselnde oder gegenläufige Machtverteilung zwischen den Parteien im Bund und in den Ländern zu berücksichtigen; mal regierten die Kanzler mit der Mehrheit auch im Bundesrat; zumeist in Zeiten von Helmut Schmidt und von Helmut Kohl gegen sie. Die Allianz der Ministerpräsidenten überdauert jede Bundestagswahl: „Erst das Land, dann die Partei“. Diese Erfahrung machte auch die rot-grüne Bundesregierung trotz der gleichgerichteten politischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat nach dem September 1998.
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit: Trotz zunehmender Verrechtlichung der politischen Entscheidungen und der teilweise bewussten Entscheidungsverlagerung nach Karlsruhe sind gerade Beispiele auf dem Gebiet der Außenpolitik anzufügen, die eine parlamentarische Mitsteuerung – und damit den zentralen Ort der Gesetzgebung – wieder gestärkt haben.¹⁰
- Die autonome Bundesbank: Sie wird bei den so genannten Nebenregierungen immer mit aufgelistet. Doch Stärke und Einfluss variierten sehr. Wie stark war beispielsweise die Bundesbank im deutschen Einigungsprozess? Hier zeigten sich deutlicher als jemals zuvor politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln¹¹. Die Nebenregierung Bundesbank musste sich zumindest in dieser Phase durchaus den politischen Vorgaben beugen.
- Im Zentrum der Vernetzung steht das europäische Mehrebenensystem. Kaum ein Politikfeld kann autonom in Berlin entschieden werden. Deutsche Europapolitik erfordert die hohe Kunst des außenpolitischen Multilateralismus, in dem es gilt, Kooperationspartner in Bargaining-Prozessen zu finden. Entscheidungsspielraum kann nur bei Abgabe von Entscheidungssouveränität zurückgewonnen werden.

¹⁰ Beispiele dazu bei Krause, Joachim: Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, München 1998, S. 137–152.

¹¹ Dazu Grosser, Dieter: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Stuttgart 1998.

Auf einer zeitlichen Achse könnte man je nach Problemkonstellation und dem Akteursprofil politische Entscheidungen der letzten Jahrzehnte einordnen¹²:

- begrenzte Kurskorrekturen (etwa in der Zeit der sozialliberalen Koalition im Bereich der Innenpolitik ab 1973/74);
- weit reichende Reformen (während der Großen Koalition oder auch bei der Herstellung der deutschen Einheit bei der Erarbeitung und Umsetzung des Einigungsvertrages);
- verzögerte Entscheidungsprozesse (z. B. Steuerreformen, Asylgesetze);
- komplette Blockaden (eher die Ausnahme; in unmittelbarer Nähe von Bundestagswahlen analysierbar, so auch 1997/98).

Seit einigen Jahren wird in der Literatur zudem der Befund des inneren Souveränitätsverlustes mit den Aspekten des „äußeren Souveränitätsverlustes“ ergänzt. In dem Maße, wie die Bundesrepublik seit 1990 auch völkerrechtlich souverän wurde, hat sie – vergleichbar mit den zentralen Phasen des außenpolitischen Prozesses der Bonner Republik – durch weitere Integration formal Souveränität abgegeben. Heute spricht man von „governance without government“ (Rosenau), „Regieren jenseits der Staatlichkeit“ (Jachtenfuchs), „government without statehood“ (Wallace), „post-modern state“ (Ruggie).¹³ Im multidimensionalen Mehrebenensystem verliert die nationalstaatliche Regierung durch eine Politik der Entgrenzung zunehmend Entscheidungskompetenz. Regieren wird heute mehr denn je zum Interdependenz-Management. Dies gilt in weitaus höherem Maße gerade für Deutschland, wenn man beispielsweise andere rein mehrheitsdemokratische Systeme wie Großbritannien damit vergleicht. Deutsche Akteure können auf der internationalen Bühne nicht so nachhaltig innenpolitische Vetorisiken für Verhandlungszwecke instrumentalisieren wie beispielsweise Briten. Wenn somit die Befunde zutreffen, dass tendenziell das politische Entscheiden durch Steuerungsverluste gekennzeichnet ist, mithin das Regieren schwieriger geworden ist, dann bleibt zu prüfen, wie die jeweiligen Bundeskanzler dennoch Problemlösungen betrieben.

¹² So Czada/Schmidt, (Anm. 9), S. 12.

¹³ Überblick dazu bei Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen 1998.

Dazu ist es hilfreich, einen spezifischen Zugang zu wählen, der den jeweiligen Handlungskorridor der Kanzler stärker berücksichtigt, sozusagen einen „Kanzlerzugang“ zur Steuerungsproblematik. Denn vielleicht liegt ja der Fall vor, dass es im semi-souveränen Staat mächtiger Zentralinstanzen um so mehr bedarf, da sie allein in der Lage sind, die konsensdemokratische Pluralität und Fragmentierung zu bündeln und einer Entscheidung tatsächlich zuzuführen.

Die Eigentümlichkeit des politischen Entscheidens im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland kommt besonders prägnant zum Ausdruck, wenn man das politische System als parlamentarisches Regierungssystem mit Kanzlerhegemonie bezeichnet.¹⁴ Der Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wird durch ein verfassungsrechtlich geschütztes starkes Kanzlersystem profiliert. Im Begriff der „Kanzlerdemokratie“¹⁵ bündeln sich:

- unterstellte personale Führungsqualitäten („Männer machen Geschichte“);
- historische Bezugsaspekte („Am Anfang war Adenauer“: Begriffsprägung durch die Amtsführung des ersten Kanzlers, der die historische Chance des Anfangs nutzte);
- Annahmen über hierarchisch ausgerichtete Steuerungsprozesse von politischen Entscheidungen (trotz funktionaler Differenzierung und transnationaler Verflechtung folgt die Konnotation des Begriffs „Kanzlerdemokratie“ dem Top-Down-Modell); im „two-level-game“¹⁶ nimmt der Kanzler in einer Scharnierfunktion den Ausgleich zwischen der nationalen und der internationalen Ebene vor.

¹⁴ Steffani charakterisiert dies als ein System, in dem der parlamentsabhängige Regierungschef vom Staatsoberhaupt weder aus freiem Ermessen ein- noch abgesetzt werden kann und ihm in seiner politischen Entscheidungskompetenz bei weitem überlegen ist, so Steffani, Winfried: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen 1979, S. 155.

¹⁵ Zur Einordnung vgl. Haungs, Peter: *Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1 (1986).

¹⁶ Vgl. Putnam, Robert D.: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization*, 3 (1988), S. 427–460.

In funktionaler Hinsicht soll anschließend analysiert werden, wie die Bundeskanzler ihren begrenzten Entscheidungsspielraum nutzten. Dazu werden Beispiele aus der Kanzlerschaft Helmut Kohls und einige Akzente der Regierungstätigkeit von Gerhard Schröder vergleichend erörtert. Als Forschungsprogramm zur neuen Beurteilung von Kanzlerschaften – auch der zurückliegenden – müsste der Vergleich an anderer Stelle ausgebaut werden.

3. Die Auswege aus der Veränderung des Entscheidungsspielraums

Mit welchen Instrumenten des Regierens können die Kanzler die internen und externen Steuerungsverluste kompensieren, um Entscheidungen zu fällen? Acht verschiedene Antworten lassen sich finden:

Machtzentralisierung
Stilles Regieren
Korporatistische Führungsstile
Chefsachen-Mythos
Präsidentialisierung
Die öffentliche Kanzlerschaft
Der Charme der Ressource Außenpolitik
Ideen-Management.

3.1 Machtzentralisierung

Die formale Kanzlermacht bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip.¹⁷ Angesichts der politischen Geschichte der Bundesrepublik als Koalitionsdemokratie muss man als viertes Prinzip das Koalitionsprinzip ergänzen. Der produktive Ausweg aus diesem Spannungsfeld liegt zunächst in der Machtzentralisierung. Dies kann sich über die Machtnahme der Partei, aber auch ebenso über den Ausbau des Kanzleramtes ausdrücken. In diesem Kontext wäre zu fragen: Welche strategische Nutzung der vorhandenen Institutionen haben die

¹⁷ Dazu auch Karlheinz Niclauß: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 20/99, S. 27–38, der am Begriff des Kanzlerdemokratie im Urteil von 50 Jahren festhält.

Kanzler bevorzugt? Welche Institutionen können die Kanzler für sich instrumentalisieren, welche eher nicht, welche sind gezielt neu geschaffen worden?¹⁸

Steuerungsleistungen versuchten alle Kanzler mit unterschiedlichem Geschick über den Ausbau des Kanzleramtes und die Machtnahme der Partei auszuüben. Kohls innenpolitische Machtsicherung lief zuerst über sein parteipolitisches Mandat. Die parteipolitische Unterstützung blieb seine Machtressource. Die Partei war dabei nicht nur zentrale Agentur für den Machterwerb und zur Legitimationsbeschaffung, sondern durchaus auch über das Präsidium – vor allem in den achtziger Jahren – Austragungsort für kooperative Politikgestaltung in einer heterogenen großen Volkspartei mit vielen Flügeln. Was dem Regierungschef Kohl an Kanzlermacht abhanden gekommen war, wollte er durch seine Rolle als Parteiführer kompensieren. Spätestens seit dem überstandenen Putschversuch des Bremer Parteitages 1989 war Kohls Machtpotenzial in seiner Partei unangefochten. Kohl löste viele Probleme eher über die Schiene der Partei als über die Kanzleramtshierarchie. Dabei wurde auch die Parteiarbeit im Kanzleramt zentralisiert und koordiniert. Gleichwohl konnte der machtpolitische Ausbau des Kanzleramtes erst mit Schäubles Regiment im Kanzleramt ab Ende 1984 systematisch betrieben werden. Schäuble wurde – anders als sein Vorgänger im Amt – Kanzleramtsminister, was seine besondere Rolle unterstrich. Die Zentralisierung des Regierungsmanagements ging am Ende so weit, dass das Kanzleramt selbst in die Ressorts des Koalitionspartners permanent hineinregierte. Krasse Beispiele gerade auf dem Gebiet der deutschen Außenpolitik im Konflikt zwischen Kanzleramt (Bitterlich) und Auswärtigem Amt (Kinkel) lassen sich anführen. Das Konrad-Adenauer-Haus verkam derweil zum reinen Dienstleistungsbetrieb. Die Partei hatte an Einfluss verloren. Die Befürchtungen, dass das Kanzleramt sich als Institution der Kanzlerdemokratie verselbstständigen würde, hat Kohls Regentschaft andererseits wiederum widerlegt. Denn das Kanzleramt war wichtig beim machtgeleiteten Koordinationsstil der Regierungs- und Parteiarbeit. Aber daneben kam anderen Beratungskreisen und Entscheidungsrunden wie zum Beispiel der Koalitionsrunde eine ebenso wichtige Rolle zu.

¹⁸ Grundsätzlich dazu vor dem Hintergrund der Ära Kohl vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1998.

Bundeskanzler Gerhard Schröder bemüht sich seit dem Regierungsantritt um eine Machtzentralisierung im Kanzleramt.¹⁹ Beispielsweise sorgte er gleich zu Beginn dafür, dass der Abteilungsleiter Wirtschaft/Finanzpolitik im Kanzleramt zukünftig auch Scherpa für die Weltwirtschaftsgipfel sein sollte. Diese Funktion übte vorher immer ein Staatssekretär des Finanzministeriums aus. Machtzentralisierung ist für Schröder leichter und schwerer zugleich im Vergleich mit seinem Amtsvorgänger. Denn im Blick auf den grünen Koalitionspartner kann Schröder seine auf ihn konzentrierte Machtfülle ausspielen. Rechnerisch kann Schröder nicht nur mit der Union, sondern auch mit der F.D.P., deren Fraktion kleiner ist als die der Grünen, eine Mehrheit im Bundestag herstellen. Schwerer ist hingegen die Machtkonzentration im Vergleich mit dem Amtsvorgänger Kohl, wenn die Konstellation hinsichtlich der Regierungspartei in Betracht gezogen wird. Bis zum 11. März 1999 stand der Parteivorsitzende Lafontaine einer Machtnahme der Partei durch den Kanzler entgegen.

Zur Machtzentralisierung und zum Ausbau des Kanzleramtes besetzte Schröder ebenso wie Kohl die Spitze mit einem Kanzleramtsminister. Schröders Entscheidungsfindung (im Sinne von Informationsselektion und Informationsverarbeitung) wird sich viel stärker als bei Kohl auf die administrativen Vorgaben des Kanzleramtes und einiger weniger Außenberater aus Wissenschaft, Wirtschaft, Medien beziehen müssen.²⁰ Andere Ressourcen aus der Partei waren ihm anfangs weitgehend verstellt. Zur Machtzentralisierung gehört auch die Konzeption des Regierungssprechers: Er ist wie einst bei Schmidt nicht bloß der Vorleser von Verlautbarungen, sondern zugleich ein enger politischer Berater. Die Doppelstruktur aus der Zeit Kohls, in welcher es neben dem Sprecher, der als Staatssekretär dem Bundespresseamt vorsteht, einen im Bundeskanzleramt tätigen „spin doctor“ gab, führte in der Schlussphase zu konkurrenzbedingten Reibungsverlusten.

Auch bestand neben der Machtzentralisierung anfänglich der Wunsch nach neuer Formgebung: Der institutionalisierte Regierungsapparat sollte seine traditionelle Funktionsgebung zurückerhalten. Die informellen, wenig transparenten Entscheidungsorgane sollten an Einfluss verlieren. Zur neuen Formgebung gehört deshalb auch die Etablierung eines Koalitionsausschusses für Krisenzeiten, der im Koalitionsvertrag formalisiert wurde.

¹⁹ Vgl. auch Korte, Karl-Rudolf: Das System Schröder, in: FAZ v. 25. 10. 1999.

²⁰ Zu den Ratgebern vgl. Die ZEIT, 42, v. 8. 10. 1998.

Der Praxisschock durch den Regierungsalltag und die Kritik am Koordinationschaos der ersten 100 Tage ließen sehr schnell, jedoch unregelmäßig, eine rot-grüne Koalitionsrunde für vertrauliche Vorabgespräche entstehen.

Schröder plante außerdem angesichts der anhaltenden Kritik der SPD-Ministerpräsidenten – beispielsweise an der Atompolitik oder der 630-Mark-Regelung – eine Aufwertung des Partei-Präsidiums zur parteipolitischen Konfliktberatung und Entscheidungsfindung – als Austragungsort kooperativer Politikgestaltung, jedoch mit dem anfänglich hohen Risiko, im SPD-Präsidium nicht den Vorsitz zu haben.

Zum Versuch, Entscheidungsspielraum zu gewinnen, gehört außerdem eine Gegengewicht-Bildung. Auch hierbei handelt es sich um den Versuch, mögliche Steuerungsverluste durch Machtkompensierung auszugleichen. Gegengewicht-Bildung ist bei Schröder um so wichtiger, als er über die zweite wichtige Machtressource (neben dem Kanzleramt), nämlich die Partei, bis April 1999 nicht verfügte. Mit klassischer Gegenmachtbildung versuchte sich der Bundeskanzler aus der Umklammerung durch den Parteivorsitzenden zu befreien.²¹ Die Gegengewichte sollten das Kanzleramt und die Besetzung einiger Ressorts darstellen (Werner Müller: „Ich bin parteilos, und ich habe also auch keinen Parteivorsitzenden“). Von Willy Brandt ist in diesem Kontext ein stolzer Satz in seinen „Erinnerungen“ überliefert, indem deutlich wird, dass Brandt das Parteiamt für wichtiger hielt als die Kanzlerschaft: „Keine vierzehn Tage wäre ein Sozialdemokrat (gemeint war Bundeskanzler Schmidt; d. Verf.) Regierungschef geblieben, hätte ich als Parteivorsitzenden ihn für untragbar gehalten.“²² Seit der Regierungsübernahme 1998 steht jedoch kein Troika-Modell (Wehner – Brandt – Schmidt) zur Ausbalancierung der Entscheidungsfindung zur Verfügung, sondern ein ungleiches Duo als Interessengemeinschaft: Im Kabinett – also systemimmanent und systemwidrig zugleich – saß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ein Vorgesetzter des Kanzlers. Das war ein Novum und von anderen Gewichten der klassischen Nebenregierungen wie Kreßbronner Kreis oder der Konzertierte Aktion völlig abweichend. Zum Spannungsverhältnis zwischen Kanzler-, Kabinetts-, Ressort- und Koalitionsprinzip kam somit das Parteiprinzip als fünfte Variable hinzu. Aus systematischer Betrachtung heraus, schien es sich fast um das Phänomen der Kohabitation zu handeln: Staatspräsident Schröder und Premier-

²¹ Dazu die Gegenüberstellung des Beziehungsgeflechts im Bundeskabinett, in: Focus 44/1998.

²² Brandt, Willy: Erinnerungen, Frankfurt a. M. 1989, S. 363.

minister Lafontaine, jeder mit anderen Machtressourcen und Legitimationsquellen ausgestattet.

Schröders Strategie der Machtzentralisierung ist seit Lafontaines vorzeitiger Niederlegung aller politischen Ämter sichtbar geworden. Nach der Machtressource Partei griff Schröder konsequent, als sich ihm die Chance bot. Im Kanzleramt etablierte sich nach anfänglichem Missmanagement wieder eine Regierungszentrale. Sie schaffte es, die Gegenmacht des Schatz-Kanzlers Lafontaine zu beenden.

Das Wegloben des Kanzleramtsministers Bodo Hombach (25.6.1999) passt in diese Strategie der Machtzentralisierung. Die Koordination des Kanzleramtes und der Regierungsgeschäfte wird unter Steinmeier nicht nur geräuschloser, sondern auch effizienter. Gegenüber der SPD konnte Schröder durch das Ausscheiden von Hombach ein sichtbares Opfer bringen, was die Kanzlermacht weiterhin auch innerhalb der SPD stabilisierte. Mit der neuen Konstruktion der Kanzleramtsleitung gleicht Schröder sich in etwa dem Modell aus der Kanzlerschaft Kohls wieder an.²³ Dennoch sollte man mit Analogien vorsichtig umgehen. Denn Schröder scheint sich als Parteiführer neuen Typs zu etablieren. Denn er führt bisher seine Partei aus dem Kanzleramt heraus. Mit der Richtlinienkompetenz sollen programmatische Änderungen im Profil der SPD entschieden werden.

3.2 Stilles Regieren

Staatliche Steuerung kann unter den genannten Bedingungen der Souveränitätsverluste nicht mehr über „souveräne“ Entscheidungen erfolgen, sie muss sich weicherer Techniken bedienen: verhandeln, positive Anreize bieten, anregen, moderieren und koordinieren. Ausdruck dieser weicheren Techniken als Kompensation von Steuerungsverlusten ist das stille Regieren. Es lässt sich nachweisen, wie eine institutionelle Stabilisierung der bundesdeutschen Koalitionsdemokratie durch Prozesse der Informalisierung und Parteipolitisierung erfolgte.²⁴ Dabei haben sich die exekutiven Entscheidungsprozesse so verändert, dass die so genannte negative Koordination der bürokratischen Politik gezielt durch informelle Überlagerungen wie beispielsweise die Koalitionsarbeitsgruppen, ausgeglichen

²³ Zur neuen Konstruktion vgl. Beiträge von Mertes und Gros in diesem Buch.

²⁴ Vgl. Manow, Philip: Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1 (1996), S. 96–107.

wurden. Zumeist erfolgen die Entscheidungsprozesse nach dem Schema: Aushandlung der politischen Kompromisse auf der Ebene der Koalitionsarbeitsgruppen, an denen die Fachleute der Fraktionen beteiligt sind, Weiterleitung an das zuständige Ressort, Formulierung des Gesetzentwurfs – was den klassischen Gesetzgebungsweg im Prinzip auf den Kopf stellt.

Helmut Kohl war ein Meister in der Steuerung der informellen Koalitionsarbeitsgruppen und der Entmachtung von formell institutionalisierten Gremien. Seine Machtposition bei der Entscheidungsfindung drückte sich nicht in der Art aus, wie er wichtige Entscheidungen traf, sondern wie er sie gezielt machtsichernd im Kräfteparallelogramm der Partei und Koalition vorbereitete. Kohl war Moderator, Koordinator, Amtsinhaber und Meister der leisen Töne in dem Maße, in dem es ihm gelang, koalitionspolitisch und innerparteilich sein Regierungshandeln abzusichern. Während Adenauer noch den permanenten Kompromiss mit den organisierten Interessen moderierte, um parlamentarisch um so kompromissloser am Ende zu handeln, führte Kohl diese Moderation des innenpolitischen Kompromisses noch weiter: Sie umfasste am Ende nicht nur den Koalitionspartner, sondern auch die Opposition.²⁵ Dies setzte zwangsläufig alle Formen des weitgehend nichthierarchischen stillen Regierens in Form informeller Abstimmungsmodalitäten auf allen Ebenen voraus. Zum Erfolgsrezept des stillen Regierens gehörte auch eine Art von Verflüssigung der Richtlinienkompetenz: Auswandern der Entscheidungen durch informelle Verfahren, gleichzeitig relative Offenheit des Kanzlers in Sachfragen. Besondere Kennzeichen der Herrschaftspraxis waren: Moderation statt Programmplanung, Integration statt Polarisierung, private Informationszuträger statt Allmacht der Bürokratie, Personalisierung statt Sachbezogenheit und Informalisierung statt Dominanz der formalen Gremien.

Auch bei Schröder lässt sich die Tendenz zur pragmatischen Moderation bereits erkennen. Schröder vermittelte in den Koalitionsverhandlungen vor allem innerhalb der SPD.²⁶ Teilnehmer der Grünen hatten häufig den Eindruck, dass sie mit mindestens drei SPD-Flügeln gleichzeitig zu verhandeln hatten. Entgegen der Annahme der Koalitionstheorie, nach der zumindest für den Zeitpunkt der Koalitionsbildung modellhaft die Parteien als uni-

²⁵ Vgl. dazu Gross, Johannes: Begründung der Berliner Republik, Stuttgart 1995, S. 81f.

²⁶ Dazu Kropp, Sabine: Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung der Bundesparteien vom 20. Oktober 1998. Ein Kompromißpaket mit Zündstoff?, in: Gegenwarts-kunde 48, Nr. 1, S. 31 ff.

tarische Akteure auftreten, agierte die SPD nicht geschlossen. So zeigte Schröder, wie einst Kohl, Talent im pragmatischen Moderieren, bei gleichzeitiger relativer Offenheit in Sachfragen. Zieldefinitionen und noch zu präzisierende programmatische Aussagen prägten das Koalitions-Abkommen. Ziele ließ er verbindlich festschreiben, aber die Schritte dahin nicht allzu eng fassen. Schröders Politikstil kam auch dadurch zum Ausdruck, dass er umfassende Detailvereinbarungen vermied.

Nach der anfänglichen Formalisierung weitet sich die Informalisierung der Regierungsarbeit aus. Ein informelles Abstimmungssystem zwischen Schröder, Lafontaine, Fischer und Trittin etablierte sich als „Kleeblatt“ relativ schnell. Die Kungelrunde „als Herrschaft im Hinterzimmer“²⁷ kehrte zurück.

Parallel wird jedoch auch die Formalisierung weiter vorangetrieben: z. B. durch die Bildung von neuen Kabinettsausschüssen, durch die Beschreibung präziser Planungswege zwischen den Ressorts und dem Kanzleramt²⁸, durch weitere Festlegungen seitens der Parteien, wer bei den Koalitionsrunden dabei sein soll. Formalisierung und Informalisierung sollen sich ergänzen und Koordinationsdilemmata beseitigen. Letztlich sind beide Prozesse Spielarten des neuen „Systems Schröder“. Schröder entscheidet nach wie vor, was formell und was informell abgestimmt werden soll. Sein politisches Handeln ist nicht am Maßstab des Minderheitenschutzes für den Koalitionspartner orientiert – trotz der formalen Festschreibungen im Koalitionsvertrag bezüglich der Abstimmungen in Konfliktfällen und im Kabinett –, sondern primär nach dem Recht des Stärkeren.²⁹

Zum stillen Regieren gehört auch die frühzeitige und geräuschlose Integration der parlamentarischen Mitregierung. Kohl etablierte ein System, in dem die parlamentarischen Geschäftsführer Schäuble, Seitz, Bohl anschließend zu Chefs des Kanzleramtes aufstiegen. Die Verknüpfung mit und Anbindung an die Fraktion war somit über personalpolitische Strategien sichergestellt.³⁰ Das bedeutete konkret eine kalkulierbare Erweiterung des Entscheidungsspielraums.

²⁷ Der Spiegel 50/1998, S. 44.

²⁸ Auszüge dazu in: FAZ vom 3. 3. 1999.

²⁹ Vgl. dazu Bannas, Günter: Adenauers „Geschwätz von gestern“ heißt bei Schröder „Alles hat seine Zeit“, in: FAZ v. 28. 1. 1999.

³⁰ Dazu auch Gros, Jürgen: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung, Berlin 1998.

Schröders Chef des Kanzleramtes, Bodo Hombach, hatte weder Bonn- noch Bundestagerfahrungen. Das gleiche gilt auch für die anderen Staatsminister bzw. den Staatssekretär im Kanzleramt. Außerdem konnte durch das Macht-Patt zwischen Schröder und Lafontaine die Fraktionsspitze nur so besetzt werden, dass es allem Anschein nach nicht dem favorisierten Wunsch der SPD-Fraktion entsprach. Eine Ausweitung des Entscheidungsspielraums war von daher kurzfristig durch diese Konstellation nicht zu erwarten. Gerade der Fraktionsvorsitzende Struck verhinderte lange Zeit, dass es zum wöchentlichen Spitzentreffen der Koalition kam.³¹ Er fürchtete, dass die Handlungs- und Mitwirkungsrechte der Abgeordneten und der Fraktion insgesamt durch dieses informelle Gremium eingeschränkt wäre. Andererseits ermöglichen die fehlenden verbindlichen Arbeitsstrukturen die weitere Zementierung der Macht im Kanzleramt. Wie sehr die Fraktion auf Eigenakzentuierung noch immer setzt, bekam Schröder bei dem Versuch zu spüren, die 630-Mark-Regelung noch einmal zu korrigieren. Die Fraktion stellte sich hinter den Arbeitsminister und gegen den Kanzler.³² Erst die neue Konstruktion des Kanzleramtes ab Sommer 1999, in der der fraktionserfahrene Staatsminister Hans Martin Bury die Koordination mit der SPD-Fraktion vorantrieb³³, verschaffte Schröder mehr Handlungsspielraum.³⁴

3.3 *Korporatistische Führungsstile*

Ausdruck der pragmatischen Moderation bei der internen Entscheidungsfindung ist ein korporatistischer Führungsstil. Mit dem Versprechen, den Runden Tisch zur Dauereinrichtung werden zu lassen, pflegt Schröder den korporatistischen Führungsstil von Kohl: Steuerung durch Integration von Interessengruppen und Konsens der Beteiligten. Führung aus dem Hintergrund durch Vorentscheidungen innerhalb der Koalitionsrunde. Die Hauptakteure haben sich damit neue Institutionen zur Entscheidungssteuerung und Machtzentralisierung geschaffen.

³¹ So u.a. Bannas, Günter: Lachen ist Schröders Waffe im medialen Wettbewerb, in: FAZ v. 25.2.1999; auch ders.: Entspannt wie nie geht die SPD ins erste richtige Regierungsjahr, in: FAZ v. 9.1.1999.

³² Vgl. Der Spiegel 17/1999, S. 83.

³³ In etwa vergleichbar mit der Rollenfunktion, die Staatsminister Anton Pfeiffer für Bundeskanzler Kohl innehatte.

³⁴ Dazu Wolfgang Hoffmann: Immer der Jüngste, in: Die ZEIT v. 15.7.1999.

Je schwieriger es für die Kanzler wurde, Akzeptanz für die Entscheidungen zu erzielen, um so bedachter mussten die Reaktionen der Adressaten von Entscheidungen im Entscheidungsprozess antizipiert werden bzw. die Adressaten von vornherein in den Entscheidungsprozess selbst integriert werden. Das institutionelle Ergebnis dieser korporatistischen Stile ist ein ausgeprägtes Konkordanzsystem von auch gut TV-mäßig visualisierbaren Kompromiss- und Konsensrunden: den so genannten Kanzlerrunden. Kaum eine wichtige politische Entscheidung, die nicht vorbereitend begleitet wird vom Gespräch am runden Tisch. Schröder bevorzugt dabei fast im Stile Konrad Adenauers Treffen mit den Lobbyisten, ohne den zuständigen Fachressort-Minister am Gespräch zu beteiligen.³⁵

3.4 Chefsachen-Mythos

Mit „Als-ob“-Strategien wird versucht, die Entscheidungskompetenz und die Steuerungspotenziale zurückzuholen. Dazu gehört auch das Phänomen vom Chefsachen-Mythos.³⁶ Man kann den Eindruck gewinnen, dass an die Stelle der verfassungsmäßigen, aber für den Kanzler weitgehend unbrauchbaren Richtlinienkompetenz die Entdeckung der Chefsache getreten ist. Sie suggeriert gegenüber dem Publikum: Nun wird es ernst, der Chef packt selber mit an. Bei all dem steht nicht im Mittelpunkt, ob der Bundeskanzler tatsächlich beim Regierungsgeschäft das letzte Wort hat. Aber er muss so tun, als ob er es hätte, wenn er nur wollte. Der Chefsachen-Mythos setzt mittels öffentlicher Artikulation und Inszenierung auf Kompetenz- und Steuerungszuwachs. Wann immer etwas öffentliche Bedeutungsschwere erreicht, wird der Ruf nach der Chefsache zum Allheilmittel. Erst wenn sich der Kanzler ganz persönlich dieses Problems annimmt, scheint eine Lösung in Sicht.³⁷ Zumindest werden so die Erwartungshaltungen der Wähler kanalisiert. Über Erfolg und Misserfolg der Politikgestaltung besagt diese Chefsachen-Titulierung zunächst wenig.

Wann ein Bundeskanzler sich jeweils persönlich bis ins Detail um die Regelung von politischen Sachverhalten kümmert, gehört mit zu den spannendsten Fragen der Regierungslehre. Denn daran kann man nicht nur

³⁵ Besonders markant dazu die Entscheidungsprozesse im Umfeld der Atomrechtsnovelle im Dez. 1998/Jan. 1999.

³⁶ Vgl. Schmidt, Thomas E.: Die Mythologie der Chefsache, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 1998, H. 7, S. 611–613.

³⁷ Zur Problematisierung vgl. Korte, Karl-Rudolf: Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3 (1998), S. 387–401.

effizientes oder chaotisches Regierungsmanagement erkennen, sondern auch machtpolitische Sensibilitäten ablesen. Kohl entwickelte vom Kanzleramt aus Prozeduren, mit denen es ihm gelang, wichtige Interessenlagen seiner Partei in Erfahrung zu bringen, ohne dabei auf öffentliche Auseinandersetzungen angewiesen zu sein. Dazu war ein ausgefeiltes Netzwerk an Informationszuträgern (Frühwarnsystem) aus allen Ebenen der Partei erforderlich. Diese Zuträger arbeiteten als personifiziertes Frühwarnsystem des Kanzlers. Ihre Ergebnisse bildeten stets eine Entscheidungsgrundlage des Kanzlers, die er neben die der Administration setzte. So konnte er sich – meist per Telefon – sein eigenes Bild von der jeweiligen Lage machen. Jede alarmierende Meldung über die Kanäle des Frühwarnsystems bedeuteten auf jeden Fall genau die Gemengelage, an der ein sachlicher Routinevorgang politisch brisant wurde.³⁸

Auch auf diesem Feld hat Schröder sicher großen Nachholbedarf, will er sich nicht allein auf die administrativen Vorgaben und Selektionsmechanismen verlassen. Deshalb initiierten Kanzleramtschef Hombach und Staatssekretär Steinmeier ein Planungspapier zum Thema „Koordination“, das die Gewaltenschränkung zwischen Exekutive und Legislative weiter vorantreiben soll, um vor Überraschungen im Regierungsalltag sowohl aus den Ressorts als auch aus der Fraktion sicher zu sein.³⁹ Das Kanzleramt steht dabei an der Spitze der Informationshierarchie. Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung. Doch diese Personalisierung ist nicht risikolos. Wer wie Schröder die Chefsache zum Routineverfahren erklärt, verspielt Chancen der Macht-sicherung. Dabei waren die kraftvollen Kanzlerentscheidungen der ersten Monate Befreiungsschläge, die nur kurzzeitig Handlungsspielräume eröffneten. Die Halbwertszeiten der jeweiligen politischen Entscheidungen werden immer kürzer. Schnell gehörte die Korrektur der korrigierten Gesetze zum Kennzeichen der rot-grünen Regierung.⁴⁰ Bei all dem steht nicht im Mittelpunkt, ob der Bundeskanzler tatsächlich beim Regierungsgeschäft das letzte Wort hat. Aber er muss so tun, als ob er es hätte, wenn er nur wollte. Zum Stilmerkmal des Entscheiders gehört nämlich unausweichlich

³⁸ Zu den personellen Netzwerken von Bundeskanzler Helmut Kohl vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1998.

³⁹ Zum Planungspapier vgl. FAZ v. 3.3.1999.

⁴⁰ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Vom strahlenden Sieger zum Korrektur-Kanzler, in: Focus 20/1999.

das, was er gegenüber dem Publikum suggeriert: Darstellungspolitik soll mit Entscheidungspolitik identisch sein.

3.5 *Präsidentialisierung*

Gemeint ist mit dem Begriff der Präsidentialisierung zunächst die starke Personalisierung von Politik – nicht nur im Wahlkampf⁴¹ – und der persönliche Regierungsstil des jeweiligen Amtsinhabers. Zum Phänomen der Präsidentialisierung – als kompensierende Steuerungsressource – kommen jedoch noch andere Aspekte hinzu. Zu nennen sind eine Kultivierung von politischer Autorität durch teilweise bewusstes Absetzen von der Regierung.⁴² Diese Formen der eigenen Überhöhung des Kanzlers wurden im deutschen Einigungsprozess sichtbar („Kanzlerpräsident“).

Auch bei Kanzler Schröder ist das auf einer ganz anderen Ebene zu beobachten: Er stilisierte sich selbst zur Verkörperung des Wandels und zum Synonym der Neuen Politischen Mitte. Dies erfolgte ganz bewusst gegen die politischen Richtungskämpfe der Koalition zwischen sozialdemokratischer und grüner Politik und vor allem den Richtungskämpfen innerhalb der SPD selbst. Außerdem vermag Schröder in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, dass er sich unabhängig vom Regierungsteam machen kann.⁴³ Was kann er letztlich dafür, dass seine Regierung nach 100 Tagen in der Gunst der Wähler an Zustimmung verloren hat? Er selbst als Kanzler verfügt weiterhin über eine hohe Popularität, gerade weil er sich mit dem Regierungschao der ersten Tage nicht identifiziert bzw. kleine Schwächen und Fehler lächelnd eingestand.⁴⁴

Präsidentialisierung hat neben den spezifischen Führungstechniken und der Kultivierung der eigenen Autorität jedoch auch mit gut inszeniertem

⁴¹ Zur Personalisierung im Wahlkampf vgl. Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank: Die Bundestagswahl 1998: Ein Plebiszit gegen Kanzler Kohl?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52 (18. 12. 1998), S. 20–32; vgl. auch Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Bonn 1999.

⁴² Dazu Foley, Michael: The Rise of the British Presidency, Manchester 1993.

⁴³ Das ist keinesfalls mit einer Instabilität bei der Führung des Kabinetts gleichzusetzen, vgl. dazu Huber, John D.: How does Cabinet Instability affect Political Performance?, in: American Political Science Review, 3 (1998), S. 577–591.

⁴⁴ „Nach dem Regierungswechsel“, ipos-Umfrage 1999; auch Politbarometer, in: SZ v. 27./28.2.1999.

Politikmanagement in öffentlichen Auftritten zu tun. Dies soll jedoch aus systematischen Gründen zum nachfolgenden Aspekten subsumiert werden.

3.6 Die öffentliche Kanzlerschaft

Politische Entscheidungen sind kommunikationsabhängiger geworden. Mittels öffentlicher Kanzlerschaft unter dem Gebot des „going public“ wird versucht, Entscheidungskompetenz zurückzugewinnen. Öffentliche Kanzlerschaft bedeutet: offener Politikstil, transparente Führungstechniken und öffentlichkeitsorientierte/medienwirksame Darstellung der Politik.⁴⁵ Der Spielraum zur Entfaltung von Politikstilen auf der Darstellungsebene orientiert sich am Gebot des going public. Die Medien haben den Druck auf die Kanzlerschaft erhöht. Jeder Fehler wird unbarmherzig registriert. Jede Unpopularität demoskopisch ermittelt. Der Rückzug der Entscheidungsfindung hinter die Scheinwerfer der Medien ins informelle Terrain ist eine Konsequenz aus dem Diktat der Medienpräsenz. Wenn Fernseh-dramaturgie Staatskunst ersetzt, fallen konsequenterweise die politischen Entscheidungen an nicht ausgeleuchteten Orten im Informellen. Dennoch – um die Relationen anzudeuten – bleibt zu berücksichtigen, dass die allermeisten politischen Routine-Entscheidungen ohne irgendwelche direkte Einwirkungen durch die Massenmedien gefällt werden.⁴⁶

Zu den besonderen Ausformungen der öffentlichen Kanzlerschaft, um Steuerungsverluste auszugleichen und Entscheidungskompetenz zu erlangen, gehören zwei Aspekte:

- Die Instrumentalisierung der Massenmedien zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung des Vertrauens in den Kanzler. Dies ist ein wichtiger Aspekt bei den Bundestagswahlkämpfen. Darstellungspolitik ersetzt in diesem Bereich zunehmend die Entscheidungspolitik.⁴⁷ Die Dominanz des Fernsehens fördert bei der Politikvermittlung die personenbezoge-

⁴⁵ Parallelen dazu bei der amerikanischen Präsidentschaft vgl. Jones, Charles O.: Campaigning to Govern: The Clinton Style, in: Campbell, Colin/Rockman, Bert (Hrsg.): The Clinton Presidency, Chatham 1996, S. 30–33.

⁴⁶ Vgl. Kaase, Max: Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 24–51, hier S. 36.

⁴⁷ Zur Abgrenzung zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik sowie zur symbolischen Politik vgl. Sarcinelli, Ulrich: Symbolische Politik, Opladen 1987 und ders. (Hrsg.): Politikvermittlung, Bonn 1987.

nen Wahlkämpfe. Das gehört mittlerweile zu den Systembedingungen, denen sich jeder Kanzler zu stellen hat. Der Amtsbonus des Kanzlers ist weitgehend ein Fernsehbonus.⁴⁸

- Instrumentalisierung der Massenmedien zur Ausübung moderner Formen des Plebiszits und damit der persönlichen Machterhaltung. Wenn Entscheidungen über Stimmungen herbeizuführen sind, kann man die Institutionen der deutschen Konkordanzdemokratie überspringen. Das ist der Grundgedanke dabei. Der Kanzler sucht plebiszitäre Formen der Abstimmung in dem Maße, wie er die Unterstützung seiner eigenen Partei verliert. Kanzler Schmidt hat dies exemplarisch vorgemacht und gleichzeitig die Begrenztheit eines Medien-Charismas in der Parteidemokratie erfahren. Kanzler Kohls Macht war zuallererst Parteimacht, so dass er direkt-plebiszitäre Ergänzungen seiner Macht- und Steuerungsressourcen nicht bedurfte.

Bei Kanzler Schröder ist es wiederum völlig anders. Man kann durch die Kraft plebiszitärer Entscheidungen die eigenen Imagewerte verbessern und die Parteigremien vor vollendete Tatsachen stellen. Das gelang Schröder bei der Kür zum Kanzlerkandidaten und bei der Auswahl der Seiteneinsteiger des Schattenkabinetts. Bei der Urwahl des Parteivorsitzenden verfehlte Schröder jedoch sein Ziel. Medienadressierte Personalisierung⁴⁹ als Teil des neuen Entscheidungsmanagements zielt auf direkte Legitimation über die Öffentlichkeit. Spektakulär setzte Schröder mitten im SPD-Streit um den Kurs bei den Ausgabenkürzungen gezielt das „Schröder-Blair-Papier“ als Instrument ein.⁵⁰ Von außen wollte der Bundeskanzler mittels going public seine Partei auf den neuen Kurs des wirtschaftlichen Erfolges bringen, ohne das Ziel der sozialen Gerechtigkeit über Bord zu werfen.

Die Grenzen dieses Politikstils, der seine Legitimation aus dem plebiszitären und telegenen Schwung ableitet, der sich direkt ans Volk wendet und das Fernsehen als Kommunikationsorgan bevorzugt, wurden bereits am Ende der Koalitionsverhandlungen im Herbst 1998 sichtbar, als sich alles um Zuschnitt und Personaltableau der Regierung drehte. Spätestens

⁴⁸ Dazu Kepplinger, Hans Mathias: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg/München 1998.

⁴⁹ Vgl. Sarcinelli, Ulrich: Parteien und Politikvermittlung. Von der Parteienzur Mediendemokratie?, in: Ders. (Hrsg.): Politikvermittlung, a.a.O., 1998, S. 273–296.

⁵⁰ Dazu vgl.: Fusion von Third Way und Neuer Mitte, in: NZZ v. 10.6.1999.

an diesem Punkt holte die SPD ihren neuen Kanzler wieder ein und zeigte ihm die Grenzen eines überdehnten medialen Politikstils.

Andererseits muss weiter beobachtet werden, ob es Schröder gerade durch going public gelingt, nicht nur herrschaftskonstitutiv, wie in der Frühphase, sondern auch richtungsgebend-disziplinierend – beispielsweise gegenüber Finanz- und Umweltminister – zu wirken, also die Entscheidungsmacht mittels Medien zu verstärken. Schröder hatte angekündigt, mit den Medien zu regieren. Umfrage-Institute kürten ihn gar zum ersten Fernseh-Kanzler.⁵¹ Mittels going public gelang es ihm durchaus den öffentlichen Eindruck zu korrigieren, dass Lafontaine das eigentliche Machtzentrum der Regierung sei. Da Schröder über die Parteimacht nicht verfügt, bleibt ihm zunächst nur die Ressource des going public. Medienkanzlerschaft hat jedoch auch seinen Preis, wenn das Medien-Charisma an seine Grenzen stößt. Auftritte in Talk- und Spielshows zeigten einen Kanzler zum Anfassen und haben durchaus entlastende Funktion im Regierungsalltag. Doch in einer Parteiendemokratie müssen auch Medienkanzler die Anbindung und Rückkoppelung an die eigene Partei aufrechterhalten. Als Machtressource eignet sich nur die Balance zwischen Medien und Partei.

3.7 Der Charme der Ressource Außenpolitik

Die Entscheidungsdynamik und die Entscheidungskompetenz ist im Bereich der Außenpolitik im wesentlichen kanzlerzentriert ausgerichtet. Das hängt mit der öffentlichkeitswirksamen Inszenierung dieses Themenfeldes ebenso zusammen wie mit den Möglichkeiten personenzentrierter Entscheidungen im vertraulichen Kaminesgespräch mit Spitzenpolitikern. Die Außenpolitik gehorcht anderen Regelmäßigkeiten, da sie weniger in die checks and balances der Innenpolitik eingebunden und nur in geringem Maße Teil der Politikverflechtung im Bundesstaat und in weit höherem Maße von internationalen Rahmenbedingungen geprägt ist, noch dazu als Reservat der Exekutive.⁵²

Dass die Bundeskanzler deshalb die Domäne der Außenpolitik für sich reklamierten, ist nachvollziehbar. Das außenpolitische Terrain wurde als

⁵¹ Medien-Tenor, 77, v. 15.10.1998.

⁵² Zu den Besonderheiten im Vergleich mit innenpolitischen Dimensionen vgl. Schmidt, Manfred G.: Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949–1990), in: Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik, Wiesbaden 1991, S. 179–203, hier S. 190–199.

entscheidendes Betätigungsfeld gesucht, wobei die permanente Ausweitung dessen, was letztlich zur Außenpolitik gehört, im Zeitverlauf der Kanzlerschaften sukzessive zugenommen hat. Dabei kann eine spezifische Ausweitung auch von symbolischer Außenpolitik analysiert werden. Das bedeutet, dass multilaterale Arrangements getroffen werden, die den Eindruck großer Tragweite vermitteln, ohne dass dies den Realitäten entsprechen muss.⁵³ Häufig gelang es den Kanzlern, im internen politischen Diskurs den Primat der Außenpolitik durchzusetzen und so die demokratische Legitimation auf die Delegation unkontrollierbaren Führungs- und Steuerungsvertrauens zu reduzieren.⁵⁴

Die Konzentration auf die Außenpolitik verringert die Angriffsflächen der Amtsführung, womit keinesfalls behauptet werden soll, dass Außenpolitik wahlentscheidend wäre – ganz im Gegenteil, wenn man vom Sonderwahljahr 1990 absieht.⁵⁵ Kohl hatte von Beginn an versucht, außenpolitisch Akzente zu setzen. Dem Kanzlerprinzip folgend, baute sich Kohl auch auf dem Gebiet der Außenpolitik sein eigenes politisches Frühwarnsystem – vor allem in Abgrenzung zu dem von Genscher dominierten Auswärtigen Amt – auf. So hat Kohl schließlich ab Ende der achtziger Jahre neben den strukturellen Möglichkeiten, die ihm der gezielte Ausbau des Kanzleramtes auch als außenpolitische Zentrale bot, sein Machtrefugium mit Raffinesse, staatspolitischer Führungsleistung, umfangreichen persönlichen Kontakten und unendlicher Telefondiplomatie stetig ausgeweitet.⁵⁶ Das erste Halbjahr 1999 ermöglichte auch Bundeskanzler Schröder in einer sehr frühen Phase seiner Kanzlerschaft als Gastgeber sowohl im EU- als auch im G7/8 Kontext vor heimischem Publikum aufzutreten.⁵⁷ Der Krieg im Kosovo veränderte die Wahrnehmung des Kanzlers in der Öffentlichkeit. Aus der Leichtigkeit des medialen Auftritts wurde eine Ernsthaftigkeit des „Kriegs-

⁵³ Vgl. Maull, Hanns W.: Quo vadis, Germania?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10 (1997), S. 1245–1256, hier S. 1253.

⁵⁴ Dazu Scharpf, Fritz W.: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993, S. 25–49, hier S. 41 f.

⁵⁵ Dazu Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Bonn 1999.

⁵⁶ Dazu Wagner, Peter M.: Außenpolitik in der Koalitionsdemokratie, in: Internationale Politik, 1998, H. 4, S. 31–36.

⁵⁷ Zu den außenpolitisch neuen Akzenten vgl. Korte, Karl-Rudolf: Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik, in: Internationale Politik, 12 (1998), S. 3–12.

kanzlers“ konstatiert.⁵⁸ Der Krieg konzentrierte noch stärker als zuvor die Entscheidungsmonopolisierung auf den Kanzler. Doch je länger der Konflikt andauerte, desto intensiver meldete sich die innenpolitische Konfliktlage der Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Ressource Außenpolitik ist somit nur punktuell als Steuerungsmodus einsetzbar.

3.8 Ideen-Management

Ideen, Wertvorstellungen und Überzeugungen kommt in der Politik eine gestaltende Kraft zu⁵⁹, wie wir nicht erst seit der so genannten konstruktivistischen Wende in der internationalen Politik wissen. Mittlerweile ist in einigen policy-Bereichen nachgewiesen worden, welche problemlösende Kraft den Ideen in Verhandlungssituationen zukommt, weil sie die Komplexität von Entscheidungssituationen reduzieren.⁶⁰ Eben nicht nur den Interessen und Präferenzen, sondern der Relevanz von Ideen unter Einbeziehung ideeller Faktoren wie Identitäten und Weltbilder wird eine wichtige Rollenfunktion zugeschrieben. Wenn machtpolitisch relevante Akteure die Idee in Handlungen umsetzen, kann diese Idee indirekt auch die Entscheidungssituationen der anderen Akteure mit beeinflussen, die nicht von ihr überzeugt sind.⁶¹ Auch bei den neueren Steuerungstheorien⁶² beschreitet man ähnliche Wege: Auch hier gerät zunehmend die Angleichung von Ideen ins Zentrum der Erklärung für das weitere Handeln in Netzwerken.

Können Bundeskanzler als personifizierte Ideenträger agieren? Stellen sie die Verkörperung von Ideenträgern dar? Das wären die Fragen, die aus diesen Ansätze auf die Entscheidungsproblematik der Kanzler zu transferieren wären.

⁵⁸ So Bannas: Die dreifache Verantwortung hat Schröders Auftreten im politischen Betrieb verändert, in: FAZ v. 12.4.1999.

⁵⁹ Vgl. Wendt, Alexander: Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review, 2 (1994); auch Korte, Karl-Rudolf: Ideen oder Interessen?, in: Europa am Scheideweg, München 1998, S. 87–97.

⁶⁰ So Goldstein, Judith/Keohane, R. O.: Ideas and Foreign Policy. An Analytical Framework, in: Dies. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy, Ithaca 1993, S. 3–27.

⁶¹ So Gehring, Thomas: Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (paper für DVPW Kongreß Bamberg), 1997.

⁶² Dazu Görlitz, Axel: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen 1996.

Zu den Ideen oder „Visionen“ gehörte bei der Kanzlerschaft von Helmut Kohl als Führungs- und Steuerungsinstrumente immer die Europäische Einigung („Krieg oder Frieden“) und die Nation.⁶³ Dabei trafen weder Binnenmarkt-Details noch innerdeutsche Vertragsmodalitäten auf sein unmittelbares Interesse. In geradezu Adenauerscher Gelassenheit blieb Kohl beim Arsenal der immer wiederkehrenden Grundbegriffe und Sprachbilder, zu denen Europa und auch die Nation gehörten.

Vielleicht gelingt es Kanzler Schröder seine Begrifflichkeit von der „Neuen Mitte“ und der „Berliner Republik“ – beides Elemente der Darstellungspolitik – in politische Entscheidungsfindungen umzusetzen. Insofern könnten diese Begriffe nicht nur wahltaktisch ihre Kraft entfalten (was für 1998 sicher konstatiert werden kann), sondern den Entscheidungsspielraum des Kanzlers in seinem Sinne der Ausgestaltung von neuer Modernität erweitern. Nicht ganz grundlos wird auch deshalb schon der Kultur-Staatsminister Nauman als „Virtuose des Symbol-Managements“⁶⁴ bezeichnet.

4. Fazit: Die Veränderung der Entscheidungskultur in Deutschland

Welche Aussagen über Entscheidungsspielräume der Kanzler lassen sich zusammenfassen? Der Zusammenhang zwischen Personalisierung der Politik und den Steuerungsverlusten der Politik ist am Beispiel der deutschen Bundeskanzler sichtbar geworden. Die Kanzler haben sich auf die Veränderung der Entscheidungskultur in Deutschland sowohl aktiv als auch reaktiv eingestellt. Acht mögliche Auswege sind dabei skizziert worden. An der grundsätzlichen Problematik hoher Entscheidungskosten in einer Verhandlungsdemokratie ändert das wenig. Aber es charakterisiert Auswege aus dem Steuerungsdilemma politischer Problemlösungen im semi-souverän-verhandelnden Staat. Gleichzeitig wird verständlich, wie es zu Analogien im Regierungsmanagement der Kanzler trotz Änderungen der jeweiligen Machtverhältnisse kommen konnte.⁶⁵

⁶³ Vgl. Paterson, William E.: Helmut Kohl and „The Vision Thing“, in: German politics, 1/1998, S. 17–36.

⁶⁴ Siemons, Mark: Der kleine Fußgänger, in: FAZ v. 5. 11. 1998.

⁶⁵ Zu den auffälligsten Analogien im Regierungsstil von Kohl und Schröder vgl. Korte, Karl-Rudolf: Was Schröder von Kohl gelernt hat?, in: Welt am Sonntag v. 27.9.1998; Ders.: Machtpraktiken aus Helmut Kohls Lehrbuch. Gerhard Schröder übernimmt vieles von seinem Vorgänger, in: Focus 42/1988.

Auf der Entscheidungsebene ist der Kanzler der zentrale Akteur, der Institutionen für sich strategisch instrumentalisiert oder sich gegebenenfalls neue Institutionen schafft, um seine Machtressourcen auszubauen. Andererseits spinnt er Akteursnetze um Institutionen, die er nicht unmittelbar für sich instrumentalisieren kann (z. B. Bundestag), um einen Informationsvorsprung zu gewinnen oder um Vorabentscheidungen im Sinne negativer Koordination zu verhindern. Die Chefsache ist eine Lösung (eine Möglichkeit), um den gordischen Knoten der Politikverflechtung zu durchtrennen und Hierarchie gegen Konkordanz zu setzen. Auf der Darstellungsebene ist der Kanzler ohnehin einer der wenigen Akteure, die in einer Netzwerkdemokratie Politik überhaupt noch sichtbar machen. Daher ist auch die Tendenz zu symbolischer Politikdarstellung und die Vorliebe für High Politics erklärbar. Andererseits muss sich jeder Kanzler Fluchtwege zur „Diffusion von Verantwortung“ offenhalten, damit er in der Öffentlichkeit nicht für alle Entscheidungen verantwortlich gemacht werden kann. Bei Kohl half dabei die Intransparenz der Entscheidungswege und das präzise Timing der Entscheidungsfindung (mal überraschend zügig, mal durch „Aussitzen“ hinausgezögert). Solange sich Schröder zur Führungsfigur stilisiert, könnte er Opfer seiner eigenen Strategie werden, das politische Geschäft primär zu personalisieren und auf sich zu zentrieren.

Die Formulierung vom „modernen Chancen-Management“, wie es in der ersten Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder hieß, scheint gerade in der modisch-drapierten Unverbindlichkeit alle Optionen für Richtungsangaben offenzulassen. Die Umschreibung ist Ausdruck der neuen Entscheidungskultur im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Formulierung entspringt sowohl der Einsicht nur begrenzter Entscheidungsspielräume als auch dem Wunsch nicht für alle Entscheidungen in der Öffentlichkeit verantwortlich gemacht zu werden. Es passt ins Raster der öffentlichen Kanzlerschaft.

II. Instrumente und Machtressourcen der Kanzlerschaften

Das Schicksal der Kanzlerparteien

Die Position des Bundeskanzlers im politischen System der Bundesrepublik beruht auf Faktoren, die von der Politikwissenschaft erst nach und nach erkannt wurden. Ein Beispiel für diesen Erkenntnisprozess ist der vielzitierte Beitrag von Wilhelm Hennis über „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ aus dem Jahre 1964. In diesem Beitrag, der wenige Monate nach dem Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard geschrieben wurde, schildert Hennis die Machtressourcen des Bundeskanzlers (Richtlinienkompetenz, Organisationsgewalt, Ministervorschlag etc.) und fügt den Satz hinzu: „Im Moment seiner Wahl ist das Pferd gesattelt und gezäumt, er muss nur reiten können.“¹ Das Schicksal Ludwig Erhards als Bundeskanzler zeigte jedoch, dass bei dieser Aufzählung ein wichtiges Requisit fehlte, nämlich die parteipolitische Unterstützung des Kanzlers, denn diese bildet sozusagen den Sattelgurt, der sicheres Reiten erst ermöglicht. Die Parteien stellen auch ein wichtiges Verbindungsglied zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik dar, weil die Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik nicht auf den Entscheidungsprozess im Sinne eines ingenieurhaften decision making reduziert werden kann. Viel wichtiger ist die Vertretung der Entscheidungen nach außen sowie ihre Unterstützung und Legitimation durch die Mehrheit der Wähler.

Zu den Merkmalen der Kanzlerdemokratie gehört nach den bisherigen Erfahrungen die Unterstützung des amtierenden Bundeskanzlers durch die Kanzlerpartei. Sie manifestiert sich in der Regel in der Personalunion von Kanzleramt und Parteivorsitz. Falls der Kanzler den Vorsitz seiner Partei nicht übernimmt, muss er für die entsprechende Unterstützung sorgen. Das Beispiel Ludwig Erhards ist in dieser Hinsicht aufschlussreich: Parteivorsitzender der CDU blieb sein Vorgänger und Widersacher Konrad Adenauer, während sich in der CDU/CSU die außenpolitischen Schulen der „Gaullisten“ und „Atlantiker“ gegenüberstanden. Ihr Streit bezog sich aber nicht nur auf die Außenpolitik der Bundesrepublik, sondern vor allem auf Erhard und seinen „atlantischen“ Außenminister Schröder. Erhard übernahm zwar im März 1966 den Parteivorsitz der CDU, hatte aber als aus-

¹ Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 27.

gesprochener Nicht-Parteipolitiker weder die Neigung noch die Zeit, diese Position zur Stärkung seiner Kanzlerschaft einzusetzen.

Die Bundeskanzler benötigen aber nicht nur die Unterstützung der eigenen Partei, sondern in der Regel (bis auf wenige Übergangssituationen) auch die Unterstützung eines Koalitionspartners. Der unmittelbare Anlass für die Beendigung der Kanzlerschaften Ludwig Erhards und Helmut Schmidts war z.B. das Ausscheiden der FDP aus der Regierung. Die deutschen Kanzler sind im Gegensatz zum britischen Premierminister immer Koalitionskanzler gewesen. Dies gilt auch für Konrad Adenauer. Er erreichte zwar schon bei der Bundestagswahl von 1953 eine rechnerische absolute Mehrheit, musste aber mit Blick auf die Grundgesetzänderungen zur Wiederbewaffnung eine Koalition bilden, die über eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag verfügte (CDU/CSU, FDP, DP und GB/BHE). Falls die Unionsparteien die Regierung bilden, kommt das Verhältnis zwischen den beiden Schwesterparteien hinzu: Die CSU ist zwar mit der CDU durch eine gemeinsame Bundestagsfraktion und den gegenseitigen Konkurrenzverzicht verbunden, tritt aber bei der Regierungsbildung und bei kontroversen Fragen als Koalitionspartner auf.

1. Parteiensystem und Koalitionspolitik

Was die formale Situation im Parteiensystem betrifft, stellt sich die Frage der Machtressourcen für den Kanzler deshalb in doppelter Hinsicht: erstens im Verhältnis zu seiner eigenen Partei, zweitens im Verhältnis zum Koalitionspartner. Dieses Muster hat zwar den Vorteil der Klarheit, ist aber als analytische Aussage nicht sehr weit reichend. Die parteipolitischen Verhältnisse sind komplizierter und änderten sich im Verlauf der fünfzig Jahre seit 1949.

Die Koalitionspolitik in der Bundesrepublik lässt deutliche Strukturen erkennen: Konrad Adenauer befand sich als erster Bundeskanzler in einer günstigen Situation, weil FDP und DP eine Koalition mit den Sozialdemokraten auf Bundesebene ausschlossen. Der GB/BHE war aus der Sicht Adenauers unzuverlässiger, weil er in mehreren Ländern mit der SPD zusammenging wie z.B. in Bayern in der Viererkoalition unter dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner von 1954–1957. Die FDP nahm zwar ab 1956 vorübergehend auf den Oppositionsbänken des Bundestages Platz. Aber noch 1961 sah sich der FDP-Vorsitzende Mende nicht in der Lage, auf Adenauers taktische Andeutung einer Großen Koali-

tion mit dem Gedanken an ein sozialliberales Bündnis zu kontern. Erst mit der Vorbereitung der Großen Koalition kam Bewegung in das Parteiensystem, die 1969 zur Bildung der SPD-FDP-Koalition unter Brandt führte.

Nach der „Wende“ von 1982/83 bildete sich ein Vierersystem heraus, das auch heute noch maßgebend ist: Die Unionsparteien und die FDP schlossen ein Regierungsbündnis, das sehr viel enger war als die sozialliberale Koalition. Auf der Oppositionsseite akzeptierten sich SPD und GRÜNE nach langwierigen Grundsatzdiskussionen als Partner. Die Position der Kanzler Kohl und Schröder wurde und wird durch diese Viererkonstellation gestärkt: Beide haben bzw. hatten einen Koalitionspartner, der nicht unvermittelt ins gegnerische Lager wechseln kann. Wie das Beispiel der FDP zeigt, hat die kleinere Regierungspartei in stabilen Koalitionen Probleme, ein eigenes Profil zu bewahren. Die bisherige Amtszeit der rot-grünen Regierung lässt vermuten, dass dieses Problem auch für die GRÜNEN besteht.

Die Juniorpartner sind allerdings in ihrer Personalpolitik inzwischen unabhängiger vom Kanzler als zur Zeit Adenauers. Am Beispiel der Nominierung des FDP-Außenministers Kinkel wurde deutlich, dass der Kanzler ihre Vorschläge zur Besetzung der ihnen zugesagten Ressorts akzeptiert. Ursprünglich hatten die Liberalen für dieses Amt Frau Adam-Schwaetzer vorgeschlagen, änderten dann aber kurzfristig ihre Meinung. Der kleinere Koalitionspartner ist, wie das Beispiel der GRÜNEN zeigte, auch an der Einrichtung von Koalitionsausschüssen und Koalitionsgesprächen interessiert, weil er in diesen informellen Gremien gleich stark vertreten ist. Die Bedeutung des Kabinetts wird durch informelle Entscheidungsgremien zweifellos geschwächt, die Position des Kanzlers aber gestärkt, weil er über das Kanzleramt die Termine und die Tagesordnung der Gespräche weitgehend bestimmen kann.

Die Konstellation von zwei Hauptregierungsparteien und zwei kleineren Partnern ist aber nicht nur für den Regierungsprozess, sondern auch für die Wahlen von Bedeutung: Da die kleinen Parteien ihre Koalitionsabsichten vor der Bundestagswahl bekanntgeben, entsteht ein Dualismus zwischen zwei Lagern und zwei Kanzlerkandidaten. Die Regierungskoalition und der zukünftige Kanzler werden auf diese Weise quasiplebiszitär legitimiert. Die Bürger haben – nach einer Formulierung von Maurice Duverger – in modernen Demokratien die Möglichkeit, ihre Monarchen selbst zu wählen.² In die-

² Duverger, Maurice: *La monarchie républicaine*, Paris 1974, S. 63ff.

sem Zusammenhang zeigt sich, dass der angeblich rein repräsentative Charakter des politischen Systems der Bundesrepublik eine Lieblingsfiktion vieler Staatsrechtslehrer ist. In Wirklichkeit ließen bereits die Wahlerfolge Konrad Adenauers starke personalplebiszitäre Elemente erkennen. Die Funktionsfähigkeit des Zwei-plus-zwei-Systems kann allerdings durch eine fünfte Partei eingeschränkt werden, nämlich durch die auf Bundesebene nicht koalitionsfähige PDS. Falls bei der letzten Bundestagswahl keines der beiden Lager die Mehrheit der Sitze im Bundestag erreicht hätte, wäre die Große Koalition die wahrscheinlichste Lösung gewesen.

2. Die Kanzlerpartei

Im Mittelpunkt der Frage nach den parteipolitischen Machtressourcen steht aber das Verhältnis des Bundeskanzlers zu seiner eigenen Partei. Bei der Untersuchung dieser Beziehung ist eine deutsche Besonderheit zu beachten, die den Vergleich mit anderen parlamentarischen Demokratien nicht unerheblich erschwert: In der Bundesrepublik orientiert man sich an einem engeren Parteibegriff, der die Mitglieder, die Einrichtungen und die Finanzen der Partei umfasst. Die Parlamentsfraktion z.B. wird aus juristischen Gründen und aus Gründen der Parteifinanzierung nicht zur Partei gerechnet. Diese Trennung ist etwas künstlich, weil nahezu alle Mandatsträger gleichzeitig Parteiämter innehaben. Auch der von den GRÜNEN aufgestellte Grundsatz der Trennung von Amt und Mandat wird nach und nach revidiert.

Die Tätigkeiten des Abgeordneten als Parlamentsmitglied und als Parteipolitiker lassen sich in der politischen Wirklichkeit kaum voneinander trennen. Ein Briten würde den Unterschied Partei – Fraktion kaum verstehen, da für ihn die parliamentary party selbstverständlich zur Partei gehört und z.B. bei den Konservativen den Parteivorsitzenden wählt. Kennzeichnend für das deutsche politische System ist, dass die Personalunion zwischen Kanzlerschaft und Fraktionsvorsitz nicht üblich ist. Der Vorsitz der Unionsfraktion war allerdings in einigen Fällen das Sprungbrett zur Kanzlerkandidatur. Dies gilt für den Misstrauensversuch Rainer Barzels im Jahre 1972 und für Helmut Kohl, der 1982 beim Koalitionswechsel der FDP automatisch Kanzlerkandidat der Union wurde.

Das Verhältnis Adenauers zur CDU war durch die besonderen Bedingungen der Anfangssituation geprägt. Die CDU-Bundespartei wurde erst gegründet, als Adenauer bereits ein Jahr lang regierte, und hatte in den fünfziger

Jahren kaum mehr als 200.000 Mitglieder. Adenauer, der gleich zu Beginn den Parteivorsitz übernahm, betrachtete diese Position als „Krücke“ (Arnold Heidenheimer) für seine Kanzlerschaft und sah die Hauptaufgabe der Bundes-CDU in der Durchführung von Wahlkämpfen. Am Ausbau der Bonner Geschäftsstelle war Adenauer wenig interessiert, weil er das politische Mitspracherecht dieser Einrichtung fürchtete. Die Parteilorschung ist geneigt, die Defizite der Adenauer-CDU hervorzuheben. Peter Haungs hat jedoch zu Recht die Frage gestellt, ob die lockere Parteistruktur der damaligen Situation nicht angemessen und eine wichtige Voraussetzung für Adenauers Wahlerfolge war. Auf diese Weise habe man unterschiedliche Wählergruppen und Milieus ohne große Konflikte integriert und auf den Erfolgskurs Adenauers verpflichtet.³

Die Kanzlerschaft Helmut Kohls ist mit derjenigen Adenauers hinsichtlich der Dauer vergleichbar. Die CDU der achtziger und neunziger Jahre unterscheidet sich allerdings grundlegend von der Partei des ersten Bundeskanzlers. Die Oppositionsrolle nach 1969 verhalf den Organisationsreformen in der Partei zum Durchbruch. Die Bonner Bundesgeschäftsstelle wurde zur Parteizentrale ausgebaut, der Mitgliederbestand stieg steil an, so dass die beiden Unionsparteien zusammen in den siebziger Jahren bei den Mitgliederzahlen fast gleichauf mit der SPD lagen. Während Adenauer 1950 als Bundeskanzler die Parteilührung übernahm, vollzog sich der Aufstieg Kohls in den etablierten Parteistrukturen. Er war von Jugend an der CDU eng verbunden, gab sein Ministerpräsidentenamt in Mainz auf und übernahm das unsichere Amt des Oppositionsführers im Bundestag. Er musste die Kanzlerkandidatur von Franz-Josef Strauß aussitzen, bevor er im Oktober 1982 als erster „integraler Parteipolitiker“ zum Bundeskanzler gewählt wurde. Der lange Anlauf zum Kanzleramt vermittelte ihm Erfahrungen und Personalkenntnisse auf allen Ebenen der CDU. Er konnte die Differenzen der unterschiedlichen Interessen, Regionen und Richtungen in seiner Partei ebenso ausbalancieren wie die ungleichen Partner CSU und FDP in seiner Regierungskoalition. Sein Frühwarnsystem erlaubte ihm auch, die Ambitionen innerparteilicher Konkurrenten frühzeitig zu erkennen. Wenn man Jacques Attali, dem Mitarbeiter Mitterands, glauben darf, bestanden bereits 1984 Bestrebungen innerhalb der CDU, Kohl durch den damaligen Finanzminister Stoltenberg zu ersetzen.⁴

³ Haungs, Peter: Die CDU. Prototyp einer Volkspartei, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik, Bonn 1992, S. 174.

⁴ Attali, Jacques: Verbatim I, 1981–1986, Paris 1993, S. 713.

Vor einer kritischen Situation stand Kohl im Sommer 1989, als er sich aufgrund schlechter Landtagswahlergebnisse – wie Karl-Rudolf Korte formulierte – „in nahezu aussichtsloser Position und auf dem persönlichen Tiefpunkt seiner Karriere“ befand⁵: Eine Gruppierung um den Generalsekretär Geißler plante, ihn auf dem bevorstehenden Parteitag durch Lothar Späth abzulösen. Kohl meisterte auch diese Situation und setzte auf dem Bremer Parteitag die Wahl Volker Rühes zum neuen Generalsekretär durch. Hierbei profitierte er bereits von den Veränderungen in Mittel- und Osteuropa: Unmittelbar vor Beginn des Parteitags konnte er bekanntgeben, die ungarische Regierung werde die DDR-Bürger in ein Land ihrer Wahl ausreisen lassen.

Am Beispiel Adenauers und Kohls wird auch ein Risiko etablierter Kanzlerparteien deutlich: Die lange Regierungszeit des Parteivorsitzenden führt offenbar zu Schwierigkeiten bei der Nachfolgeregelung. Bewusst oder unbewusst behindert der Amtsinhaber den Aufstieg eines Kronprinzen und verpasst oft auch den richtigen Zeitpunkt zum Rücktritt. So waren Adenauers Vorbehalte gegen Erhard sicher begründet; aber hätte Franz Etzel die Bundestagswahl 1965 gewinnen können? Der Zeitpunkt für einen Rücktritt Kohls wäre das Jahr 1996 gewesen. Sein Nachfolger hätte dann zwei Jahre Zeit gehabt, einen Amtsbonus als Bundeskanzler zu erwerben.

Den deutschen Parteien fehlen allerdings auch verbindliche Regeln zur Wahl und Ablösung des Kanzlerkandidaten. Sie haben aus der zunehmenden Personalisierung des politischen Lebens und der wachsenden Bedeutung der Spitzenpolitiker noch nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen. In Großbritannien richtete die Labour Party zu diesem Zweck ein electoral college ein, während bei den Konservativen die Unterhausfraktion nach festen Regeln über die Wahl und Abwahl des leaders entscheidet. Diese Abwahl kann sich, wie das Beispiel Margaret Thatchers 1990 zeigte, auch gegen den amtierenden Premierminister richten, der daraufhin von seinem Regierungsamt zurücktritt.⁶ Bei den Unionsparteien beschlossen die beiden Präsidien 1975 die Kandidatur von Helmut Kohl, während Franz-Josef Strauß für die Wahl von 1980 von der Bundestagsfraktion nominiert wurde. Beim konstruktiven Misstrauensvotum vom Oktober 1982 war Kohl als Fraktionsvorsitzender Kanzlerkandidat der Union. Bei den Sozialdemo-

⁵ Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, Stuttgart 1998, S. 465.

⁶ Stark, Leonard P.: Choosing a Leader. Party Leadership Contexts in Britain from Macmillan to Blair, Houndsmills u. a. 1996.

kraten wird der Kanzlerkandidat in der Regel von einem Parteitag oder Sonderparteitag auf Vorschlag des Vorstandes nominiert. Eine Direktwahl des Kanzlerkandidaten durch die SPD-Mitglieder ist zwar seit 1993 in den Parteistatuten vorgesehen, wurde jedoch bisher nicht praktiziert.⁷

Damit habe ich bereits das Verhältnis der sozialdemokratischen Bundeskanzler zu ihrer Partei angesprochen. Die SPD ist seit ihrer Gründung in weitaus stärkerem Maße durch Richtungsdiskussionen und Flügelkämpfe gekennzeichnet als die so genannten bürgerlichen Parteien. In der Bundesrepublik war sie mehrfach bestrebt (und gezwungen), alternative Bewegungen zu integrieren. Als Kanzlerpartei kann man sie eigentlich nur in den Jahren 1969 bis 1973 während der Regierungszeit Willy Brandts bezeichnen. Das persönliche Prestige des Kanzlers und Parteivorsitzenden, die Zustimmung zur neuen Ostpolitik, Reformeuphorie und wirtschaftliche Hochkonjunktur verdeckten damals die Differenzen in der rasch wachsenden Mitgliedschaft, die sich der Millionengrenze näherte. Die Probleme Helmut Schmidts wurden in diesen Jahren bereits vorprogrammiert. Die Regierungszeit Schmidts zeichnet sich durch die Trennung von Kanzleramt und Parteivorsitz aus, denn Brandt blieb nach seinem Rücktritt im Jahre 1974 Vorsitzender der SPD. Ob eine Übernahme des Parteivorsitzes die Amtsführung Schmidts erleichtert oder verlängert hätte, ist umstritten. Peter Haungs und Wolfgang Jäger vertraten 1988/89 die gut begründete Ansicht, ohne die integrierende Rolle Brandts wäre Schmidt als Kanzler bereits früher gescheitert.⁸ Nach dem Rücktritt Lafontaines als Parteivorsitzender und Finanzminister wird sich zeigen, ob die SPD unter dem Vorsitz Schröders die Rolle der „Kanzlerpartei“ annimmt, die sie während der Kanzlerschaft Willy Brandts für kurze Zeit spielte.

Die Kanzlerdemokratie Gerhard Schröders begann ebenfalls mit einer Aufgabenteilung zwischen dem Parteivorsitzenden Lafontaine und dem Regierungschef. Anders als Brandt war Lafontaine jedoch als Finanzminister mit erweiterten Zuständigkeiten im Kabinett vertreten. Diese Aufgabenteilung entsprach durchaus der Outsider-Strategie, die Schröder

⁷ Becker, Bernd: Mitgliederbeteiligung und innerparteiliche Demokratie in britischen Parteien – Modelle für die deutschen Parteien? Baden-Baden 1999, S. 177 ff.

⁸ Haungs, Peter: Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B1–2/89, S. 35f. und Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik 1988, S. 15–32 und S. 25–28.

bereits vor der Bundestagswahl 1998 verfolgte. Outsider-Strategie besagt, dass der Spitzenpolitiker ganz bewusst eine gewisse Distanz zur eigenen Partei erkennen lässt. Der britische Politikwissenschaftler Michael Foley beschrieb diese Strategie am Beispiel Margaret Thatchers und definierte sie als „the public cultivation of public space between a leader and a party ...“⁹.

Bei der Nominierung zum Kanzlerkandidaten verzichtete Schröder auf die Wahl durch die Parteimitglieder, die nach den SPD-Statuten möglich ist. Statt dessen verlieh er der niedersächsischen Landtagswahl vom 1. März 1998 den Charakter einer Vorwahl, indem er erklärte, bei einem Verlust der SPD von mehr als zwei Prozentpunkten werde er auf die Kandidatur verzichten. Dieses riskante Manöver war erfolgreich, denn mit der absoluten Mehrheit und dem Zugewinn von zwei Mandaten entschieden die niedersächsischen Wähler die Kandidatenfrage eindeutig zugunsten Schröders. Bei dieser Prozedur hatten allerdings parteilose Wähler in Niedersachsen mehr Mitsprache bei der Bestimmung des SPD-Kanzlerkandidaten als z. B. die Mitglieder der SPD in Nordrhein-Westfalen. Weitere Beispiele für die Outsider-Strategie finden wir bei den Personalentscheidungen Schröders: Hierzu gehören die Nominierung von Jost Stollmann zum Kandidaten für das Wirtschaftsministerium, die Ernennung von Michael Naumann zum Staatsminister für Kultur und die Ernennung des parteilosen Wirtschaftsministers Werner Müller. Nach dem überraschenden Rücktritt Lafontaines und der Wahl Schröders zum Parteivorsitzenden fehlt allerdings die Grundlage für die Fortführung dieser Strategie. Die Beziehungen zwischen dem Kanzler und der „Machtressource“ Kanzlerpartei werden sich in Zukunft enger gestalten.

Der Vergleich der SPD mit der britischen Labour Party spielt nicht erst seit der Veröffentlichung des Blair/Schröder-Papiers eine Rolle. Die Vorbildfunktion von New Labour wurde bereits während des Wahlkampfes und im Buch von Bodo Hombach vom Oktober 1998 thematisiert.¹⁰ Die Problematik des Vergleichs besteht darin, dass die Labour Party vor ihrem Wahlsieg von 1997 unter Kinnock, Smith und Blair einen nahezu 13 Jahre langen Reformprozess durchlief. Das Verhältnis zu den Gewerkschaften wurde neu geordnet, die Wahl des leaders und der Unterhauskandidaten wurde demokratisiert. Die Zahl der direkten Parteimitglieder stieg in dieser Zeit von ca. 200.000 auf ca. 400.000, und ihr Durchschnittsalter sank auf 43 Jahre

⁹ Foley, Michael: *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993, S. 77.

¹⁰ Hombach, Bodo: *Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte*, Düsseldorf 1998.

(Liberals 55, Konservative 62 Jahre). In der deutschen Sozialdemokratie fehlen entsprechende Organisationsreformen und ein vergleichbarer Mitgliederschub. Die Parteireform müsste nach der Regierungsübernahme durchgeführt werden. Hierbei überschätzt man in Deutschland in der Regel das politische Gewicht programmatischer Erklärungen. Die Änderung der „Clause IV“ in den Statuten der Labour Party z.B. erfolgte zum Ende des organisatorischen Reformprozesses im Jahre 1995 und nicht zu Beginn.

Trotz dieser Unterschiede bestehen durchaus Chancen, dass Schröder seinen Kurs in der SPD durchsetzen kann. Diese Chancen ergeben sich weniger aus der Programmdebatte als vielmehr aus den innerparteilichen Strukturen: Auch die deutschen Parteien haben sich in eine Richtung entwickelt, die der niederländische Partieforscher Ruud Koole als Modern Cadre Party bezeichnet. Der Begriff ist nicht einfach zu übersetzen, nimmt aber Bezug auf die parti de cadre nach der Parteienlehre von Maurice Duverger, die nichts anderes ist als die Honoratiorenpartei des 19. Jahrhunderts. Moderne Kaderpartei könnte man demnach als „Moderne Honoratiorenpartei“ übersetzen. Diese Partei zeichnet sich aus:

- durch die dominierende Position professioneller Politiker, zu denen auch die Mandatsträger und ihre Mitarbeiter gehören (fractie complex);
- durch eine teilweise Finanzierung mit öffentlichen Mitteln;
- durch eine begrenzte Mitgliederzahl;
- durch Strukturen einer Mitgliederpartei, die wegen der Mitgliedsbeiträge und des innerparteilichen Willensbildungsprozesses beibehalten wird usw.;
- durch eine Wählerorientierung, die in ihrer Ausrichtung zwischen einer reinen catch-all-party und den früheren Integrationsparteien liegt.¹¹

Da in der Bundesrepublik alle Wahlen bis hinunter zur kommunalen Ebene bundespolitisch beeinflusst sind, ist auch die breite Schicht der professionellen Parteipolitiker in Ländern und Gemeinden vom Erfolg der Parteitopps abhängig. Die „modernen Honoratioren“, die gleichzeitig die große Mehrheit der Delegierten auf den Parteitagen stellen, werden deshalb den Kanzler unterstützen, selbst wenn sie hierbei programmatische Skrupel haben.

¹¹ Koole, Ruud: The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands, in: Katz, Richard S./Mair, Peter (Hrsg.): How Parties Organize, London u.a. 1994, S. 278–303.

Kanzler, Partei und Telepolitik

1. Kanzler und Partei

Niemand wird ernsthaft bezweifeln, dass im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, das immer wieder überpointiert als „Parteiendemokratie“ oder sogar „Parteienstaat“ bezeichnet worden ist¹, die politischen Parteien eine entscheidende Machtressource für das Amt und die Person des Bundeskanzlers darstellen.² Eine Machtressource waren und sind sie sicherlich im doppelten Sinn: zum einen natürlich die eigene Partei, die eine Person zum Kandidaten kürt, der der Bundeskanzler angehört oder die ihn zumindest trägt und in der der Kanzler in aller Regel auch seine politische Sozialisation durchlaufen hat. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass bei aller Fülle an Literatur über politische Parteien das Verhältnis zwischen Regierungschef und Regierungspartei in Deutschland – insbesondere unter systematischen und komparativen Aspekten – bislang nicht umfassend behandelt worden ist. Aber nicht nur die eigene Partei ist für die Regierungsfähigkeit wichtig. Man kann im erweiterten Sinn sicher auch das Parteiensystem insgesamt als eine solche Machtressource sehen. Die Existenz, das Funktionieren sowie die öffentliche Akzeptanz eines Systems demokratischer Parteien ist wahrscheinlich per se wenn schon nicht eine Machtressource an sich, so doch zumindest eine wesentliche Voraussetzung zur Führung einer Regierung. Aus analytischen wie didaktischen Gründen ist es jedoch sicherlich darüber hinaus sinnvoll, zwischen der Bedeutung der Parteien als Machtressource zur Erlangung des Amtes eines Bundeskanzlers und zum anderen zur Führung des Amtes zu unterscheiden.

Im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik kann man sich anhand der jeweiligen Regierungen unschwer vergegenwärtigen, welche Bedeutung die Parteien für die jeweiligen Bundeskanzler hatten, um überhaupt nomi-

¹ Als „Klassiker“ dieser Kritik: Hennis, Wilhelm: Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart 1998.

² Siehe hierzu als Überblick: Niclaß, Karlheinz: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn 1995; hier insbesondere Kapitel 4 „Parteien und Regierungen in der Bundesrepublik Deutschland“.

niert und zum Bundeskanzler gewählt werden zu können. Durch die Stabilisierung und Festigung des politischen Systems wie des Parteiensystems nahm die Bedeutung der Parteien in der politischen Praxis immer mehr zu. Es ist sicherlich berechtigt zu behaupten, dass noch bei Konrad Adenauer die CDU bei seiner Wahl zum Bundeskanzler 1949 kaum eine Rolle gespielt hat und diese auch bei Ludwig Erhard noch sehr unterentwickelt war – man erinnere sich daran, dass Erhard schon einige Jahre in führenden Ämtern aktiv gewesen war, bis er überhaupt formell in die CDU eintrat. Bei dessen Nachfolger Kurt Georg Kiesinger war seine Einbindung in die Partei zur Erlangung des Amtes des Bundeskanzlers sicherlich wichtiger, aber noch viel deutlicher wurde dies bei den SPD-Kanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt. Überdeutlich schließlich wird die Bedeutung der Partei für die Wahl zum Bundeskanzler bei Helmut Kohl, dessen jahrzehntelange innerparteiliche Laufbahn die wichtigste und entscheidende Voraussetzung für seine Kanzlerschaft war. Auch bei Gerhard Schröder ist es – bei aller Distanz, die heute zwischen ihm und seiner Partei liegen mag – kaum vorstellbar, dass er ohne diesen Vorlauf als Parteipolitiker jemals eine Chance gehabt hätte, als Bundeskanzlerkandidat nominiert zu werden. Für politische Spitzenpositionen ist die Rekrutierungsfunktion der Parteien heute immer noch von zentraler Bedeutung.

Etwas anders sieht es aus, wenn man sich die Rolle der Partei bei der Führung, also auch beim Erhalt oder möglicherweise beim Verlust des Amtes des Bundeskanzlers für die einzelnen Fälle während der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland betrachtet. Mit Sicherheit war unter diesem Gesichtspunkt schon bei Konrad Adenauer die Rolle der Partei weitaus bedeutender. Für Adenauers Nominierung mag zwar seine kurze Vorgeschichte als CDU-Parteipolitiker keine große Rolle gespielt haben, er hätte aber ohne sie sicherlich nicht und erst recht nicht so lange regieren können. Dieser zweite Aspekt ist natürlich vor allem abhängig von der formellen und informellen Stellung des Kanzlers innerhalb der Partei. Daher ist es auch kaum überraschend, dass mit der kurzen Ausnahme von Helmut Schmidt jeder Bundeskanzler über kurz oder lang auch Vorsitzender seiner Partei wurde. Die Tatsache, dass Helmut Schmidt nicht Parteivorsitzender war, hat ihm das Regieren bekanntlich nicht erleichtert. Auch Gerhard Schröder hat nach dem Rückzug Oskar Lafontaines sofort nach dem Amt des Parteivorsitzenden der SPD gegriffen und führt seitdem beide Ämter in Personalunion. Die Erfahrungen aus der Regierungszeit Helmut Schmidts dürften hierbei eine beachtliche Rolle gespielt haben. Die Position des Bundeskanzlers als gleichzeitiger Parteivorsitzender erhöht seine persönliche Macht, seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten und vor allem seine

Souveränität bei politischen und insbesondere Personalentscheidungen – sowohl in der Regierung als auch in der Partei. Gleichzeitig wird so das Risiko eines überraschenden Machtverlustes minimiert. Insofern ist diese parteipolitische Machtbasis des Bundeskanzlers ein wesentliches Element der „Kanzlerdemokratie“ in Deutschland.³ Die Kehrseite dieses Machtzugewinns durch Personalunion mit dem Parteivorsitz kann eine innerparteiliche Verkrustung sowie eine überlange Amtszeit des Bundeskanzlers bedeuten und sich vor allem problematisch im Hinblick auf die Rekrutierungsfunktion der Partei – nicht zuletzt in Bezug auf den unmittelbaren Amtsnachfolger – auswirken.

Im Rahmen der Frage, inwieweit die Partei eine Machtressource für den Bundeskanzler darstellt, ist natürlich der Aspekt des Verhältnisses zum jeweiligen Koalitionspartner insbesondere im deutschen Parteiensystem eine zentrale Frage. Auch für das Verhältnis zu einem Koalitionspartner scheint im Wesentlichen die Stellung des Bundeskanzlers in seiner eigenen Partei entscheidend zu sein, da er vor allem bei einer Personalunion als Parteivorsitzender seiner eigenen Partei wie auch dem Koalitionspartner gegenüber anders auftreten kann und in formellen wie informellen Entscheidungsgremien eine stärkere Bedeutung hat oder zumindest die Position anderer führender Parteipolitiker seiner Partei in Grenzen halten kann. Auch dies wird wohl erleichtert, wenn sich die Koalitionen innerhalb eines klar definierten „Lagers“ bilden, so wie es in der Geschichte der Bundesrepublik auf Bundes- wie auf Landesebene ja fast immer der Fall war. Allerdings könnte sich auch dies dadurch verändern, dass die bisherigen Lagergrenzen aufgebrochen werden wie zum Beispiel durch das Heranwachsen der PDS als neue akzeptierte Koalitionspartnerin sowie das Ausbrechen der Grünen aus ihrem Lager und die Bildung schwarz-grüner Koalitionen. Die historische Erfahrung wie die ideologische Verortung der deutschen Parteien spricht aber eher dafür, dass auch künftig – bei allen Abweichungen, die es insbesondere auf Länderebene immer wieder geben mag – die lagerinterne Koalition der Normalfall eines Regierungsbündnisses bleiben wird.

³ Siehe: Niclauß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B20/99, 14. Mai 1999, S. 27–38.

2. Das Verhältnis von CDU und CSU als Sonderfall

Ein Sonderfall des Verhältnisses unter Koalitionspartnern stellt innerhalb der Union das Verhältnis der CDU zur CSU dar, das ebenfalls in der Forschung bislang eher wenig beachtet wurde, was aber für das konkrete Regierungshandeln über viele Jahre eine große Rolle spielte.⁴ Bisher hat sich dieser Fall ja nur für CDU-Kanzler im Verhältnis zur CSU gestellt, aber auch diese Konstellation könnte sich eines Tages umkehren. Weniger von der politischen, aber doch von der analytischen Seite her bietet sich die Frage an, wie weit die CSU in diesem Unionsbündnis Teil der „eigenen Partei“ ist oder ob man das Zusammenwirken von CSU und CDU im Bundestag nicht auch als „Quasi-Koalition“ bezeichnen könnte. Wegen der strukturellen Besonderheiten des Verhältnisses der CSU zur CDU (CSU als eigene Partei, die nur in Bayern kandidiert; Konkurrenzausschluss zwischen CDU und CSU bei Wahlen; Zusammenarbeit von CDU und CSU im Bundestag über eine Fraktionsgemeinschaft und separate Organisation der CSU als Landesgruppe) wird und wurde dieses Verhältnis stets auch durch das persönliche Element überlagert. So spielte das persönliche Verhältnis von Helmut Kohl zu Franz Josef Strauß ebenso für den Zusammenhalt der Union eine bedeutende Rolle wie später das persönliche Verhältnis von Helmut Kohl und Theo Waigel oder dann das von Edmund Stoiber zu Wolfgang Schäuble. Für die Rolle der CSU als Machtressource des Bundeskanzlers aus der CDU war es in der Geschichte der Bundesrepublik stets auch wichtig, ob der politische Schwerpunkt der CSU (was zumeist identisch ist mit dem Hauptarbeitsschwerpunkt des CSU-Vorsitzenden) sich in Bonn oder in München befunden hat.

Außerdem ist es am Beispiel des Verhältnisses der CDU zur CSU wichtig zu sehen, dass bei Regierungsbeteiligung der CSU ihre Repräsentanz in Bundeskabinetten, die von einem CDU-Kanzler geführt wurden, stets überdurchschnittlich war. So stellte etwa die CSU in der Ära der Kanzlerschaft Helmut Kohls entweder vier oder fünf Bundesminister, ein bedeutender Anteil an Posten in Kabinetten, die zwischen 15 und 22, zumeist zwischen 17 und 21 Minister umfassten. Die CSU erhielt also stets etwa ein Viertel der Kabinettsitze zugestanden, und das bei einem Anteil an der Unionsfraktion in den Jahren 1982 bis 1998 zwischen 15,98 und 21,97 Prozent sowie einem Anteil der CSU-Abgeordneten an der Regierungskoalition

⁴ Siehe: Oberreuter, Heinrich: Konkurrerende Kooperation – Die CSU in der Bundespolitik, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU – 1945–1995, München, 1995, S. 319–332.

zwischen 12,81 und 19,06 Prozent.⁵ Schon eine rein quantitative Betrachtung macht also deutlich, dass Helmut Kohl in seiner Kanzlerschaft (und das galt für die Phasen früherer CDU-Kanzler im Prinzip genauso) der CSU einen überproportionalen Anteil an Regierungssitzen zur Verfügung stellen musste. Andersherum betrachtet, mussten also offensichtlich CDU-Bundeskanzler ihrem Quasi-Koalitionspartner CSU (und das galt ebenso für den Koalitionspartner F.D.P.) überproportionale Zugeständnisse zum Erhalt ihres Amtes machen. Rein quantitativ betrachtet, gingen diese Zugeständnisse zweifellos auf Kosten der CDU. Es spricht für den Einfluss der jeweiligen Bundeskanzler und vor allem Helmut Kohls auf seine eigene Partei, dass dies der eigenen Partei gegenüber durchgesetzt werden konnte. Offensichtlich gilt also bei einer Koalition im bürgerlichen Lager für den Quasi-Koalitionspartner CSU dasselbe wie für andere Koalitionsparteien, zum Beispiel über lange Jahre bei der F.D.P.: In einer Koalition auf Bundesebene muss der größere Regierungspartner und insbesondere der zu wählende Bundeskanzler die Zustimmung der kleineren Partner mit überdurchschnittlichen personellen und oft auch sachpolitischen Zugeständnissen erkaufen. Dies ist allerdings wiederum kein deutsches Spezifikum, sondern findet sich, wie die moderne Koalitionsforschung gezeigt hat, auch in anderen westlichen Demokratien als gängiges Muster.⁶ Ob dies auf der anderen Seite die Handlungsfähigkeit des Kanzlers gegenüber seiner eigenen Partei beschränkt oder sogar erhöht, muss dabei offen bleiben. Immerhin könnte der Verweis auf den Koalitionspartner oder die Schwesterpartei es dem Kanzler erleichtern, bestimmte Personal- oder Sachfragen durchzusetzen, die er als Chef einer Ein-Parteien-Regierung vielleicht nicht durchbekommen hätte. Die Zwänge einer Koalition (oder Quasi-Koalition) können einem Regierungschef auch größere Handlungsspielräume in seiner eigenen Partei verschaffen.

3. Kanzler, Partei und Telepolitik

Ein weiterer wichtiger und in der Zukunft möglicherweise zentraler Aspekt für Regierungen könnten die Entwicklungen im Medienbereich und generell

⁵ Siehe hierzu: Hirscher, Gerhard: Die CSU als Koalitionspartner, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitions politik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, 1999.

⁶ Siehe hierzu: Kropp, Sabine/Sturm, Roland: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998; hier insbesondere Kapitel I.

in der öffentlichen Kommunikation sein, was sich auch auf die Machtressource Partei auswirken könnte.⁷ Es ist heute unübersehbar, dass wir uns im ausgehenden 20. Jahrhundert hin zu einer Mediendemokratie entwickelt haben, bei der die Inszenierung von Telepolitik einen hohen Stellenwert eingenommen hat. Alle wesentlichen Aspekte des Regierens und der Politik überhaupt werden immer mehr durch die sich enorm rasch wandelnden Rahmenbedingungen des Medienzeitalters und der modernen Kommunikationsmöglichkeiten überlagert. Man muss sich in der Tat die Frage stellen, ob diese Entwicklung überhaupt noch überblickt, geschweige denn kontrolliert werden kann und ob die Rahmenbedingungen, die zu einer weiteren Reduzierung von Kommunikation und rationaler Argumentation führen, sich künftig noch dramatischer auswirken werden.

Eine der neuesten Blüten des Fernsehzeitalters aufgreifend, könnte man fragen: Sind wir auf dem Weg zu einer „Teletubbisierung“ der Politik? Die Teletubbies sind der bislang jüngste Versuch, die Nutzung des Mediums Fernsehens noch weiter auszudehnen: Vier bunte, rundliche Kunstfiguren tollten durch Kunstwelten und geben von Zeit zu Zeit mehr oder minder artikulierte Töne, Wortfetzen oder Syntaxfragmente von sich. Die minimalen Botschaften werden zudem häufig wiederholt und mit Musik untermalt. Es handelt sich dabei offenbar um das Experiment (noch dazu in Deutschland im öffentlichrechtlichen Fernsehen), durch ein Höchstmaß an Reduktion von Kommunikation und Komplexität eine Kundschaft anzusprechen, die nur in der Lage ist, ein Minimum kommunikativer Signale überhaupt zu erkennen und zu erfassen – also auch Kleinkinder und Babys. Offenbar läuft diese Serie seit einiger Zeit auch in Deutschland mit wachsendem Zuspruch, nachdem sie in Großbritannien bereits zu einer der erfolgreichsten neuen Kindersendungen geworden ist.⁸ Immerhin scheint der enorme Erfolg dieser neuen TV-Serie, die wohl von Anfang an nicht nur die Zielgruppe angesprochen hat, für die sie vorgeblich konzipiert war, nun auch eine breitere Debatte über den Sinn oder mögliche Gefahren solcher Sendungen ausgelöst zu haben.⁹ Denn anscheinend zeigen sich durch die wachsende Nutzung dieser Form von Kindersendung dieselben Probleme,

⁷ Dieser Aspekt wird im Rahmen dieses Bandes noch an anderer Stelle behandelt, insbesondere im Beitrag von Manuela Glaab. Daher soll die Argumentation in diesem Bereich auf wenige Fragen beschränkt bleiben.

⁸ Siehe hierzu: Schubert, Christian: Mutter der Teletubbies, in: FAZ, 7. 7. 1999.

⁹ Siehe als Beispiel für die Debatte in deutschen Medien: Die Brabbelmacht. Phänomen Teletubbies: Eine TV-Serie begeistert Kleinkinder, Ärzte protestieren, und Spielzeughersteller verdienen viel Geld, in: Focus 33/1999, 16. 8. 1999.

die sich aus der Expansion der Medienwelten auch für die Welt der Erwachsenen und der öffentlichen Kommunikation generell analysieren lassen. So warnten unlängst Kinderärzte davor, dass solche Sendungen unter dem Deckmantel des pädagogisch Wertvollen Kinder schon früh ans Fernsehen bänden und oft zu unkontrolliertem Fernsehkonsum in späteren Jahren führten.¹⁰ Die Kreativität und Dialogfähigkeit der Nutzer würden beschränkt¹¹ – und damit werden möglicherweise die Medien- und Politikkonsumenten von morgen produziert, denen im Erwachsenenalter Politik und Regierungshandeln – zugespitzt formuliert – auch bestenfalls à la „Teletubbies“ vermittelt werden könnten. Man kann dies vielleicht auch positiv sehen: als einen neuen Versuch, heranwachsende Generationen rechtzeitig an das Medium Fernsehen zu gewöhnen.¹² Dennoch bleibt die Befürchtung wohl nicht ganz unberechtigt, dass auf diesem Wege auf lange Sicht die Standards öffentlicher Kommunikation noch weiter gesenkt werden und die Möglichkeiten der Vermittlung von Parlaments- und Regierungshandeln noch weiter zurückgehen könnten.

Müssen wir daraus die Lehre ziehen, dass die Möglichkeiten des Mediums Fernsehen, immer weitere Kreise mit immer weniger Information und immer mehr Unterhaltung bei höchstmöglicher Reduzierung des Abstraktionsniveaus anzusprechen, noch keineswegs ausgereizt sind? Wenn sich solche Tendenzen auch in anderen Kommunikationsbereichen auswirken sollten oder sogar zu einer „Teletubbisierung“ der Politik führen würden, dann stünde zu befürchten, dass es in Zukunft noch weit schwieriger sein wird, auch nur halbwegs komplexe politische Inhalte einem breiteren Publikum vermitteln zu können. Die Möglichkeit, über das Medium Fernsehen überhaupt Politik erklären zu können, würde dann noch weiter eingeschränkt werden. Aber auch unter den jetzigen Bedingungen der Mediendemokratie und Telepolitik scheinen ja die Möglichkeiten zur Erklärung oder Erläuterung von Politik bereits äußerst begrenzt zu sein. Mit Ausnahme weniger Intelligenzblätter, Nachrichten-Networks und Spartenkanälen wird auch Politik in Zukunft nur noch als Unterhaltung dargeboten werden können – die Entwicklungstendenzen in diese Richtung sind unübersehbar. Welche Teile der Bevölkerung wird man bei dieser Entwicklung überhaupt noch mit einem Minimum an Information und rationaler, kritischer Argu-

¹⁰ Ärzte fordern: „Teletubbies“ raus aus Kinderzimmern, in: FAZ, 7.8.1999. Siehe auch: TV a threat to toddlers, doctors say, in: The Times, 5.8.1999.

¹¹ Siehe: Zippert zappt, in: Die Welt, 7.8.1999.

¹² Siehe: Experts defend TV for children, in: The Times, 5.8.1999.

mentation über die Medien erreichen können? Politik als Show, Spitzenpolitiker als Showmen oder Showwomen – dieses Karussell wird sich immer schneller weiter drehen. Niemand kann heute abschätzen, wohin dies noch führen wird.

4. Fazit: Partei und Regierungsfähigkeit – Umriss eines künftigen Verhältnisses

Es ergibt sich aus diesen Entwicklungen die Frage, inwieweit Parteien oder Regierungsapparate, administrative Stäbe oder externe Politikberater dann in der Lage sein könnten, das an Erklärungsarbeit zu leisten, was über die elektronischen Medien nicht mehr geleistet werden kann. Zustand und Auflagenhöhe der gedruckten Medien sprechen zumindest in der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit ja andererseits durchaus dafür, dass ein Erklärungs- und Analysebedarf auch in einer breiteren Öffentlichkeit noch vorhanden ist. Dieser könnte, je mehr das Medium Fernsehen für die breitere Öffentlichkeit dafür ausfällt, für die Zukunft sogar noch offensichtlicher werden. Dies wiederum könnte zur Folge haben, dass einerseits politische Persönlichkeiten selbst immer wichtiger werden, um ihre eigene Politik möglicherweise sogar als Symbol ihrer selbst zu präsentieren. Auf der anderen Seite könnte die Bedeutung und damit auch die Macht- und Einflussmöglichkeiten der Apparate (in den Parteizentralen, den Staatskanzleien, den politischen Stiftungen oder bei externen Beratern), die dieses Instrumentarium der Beratung und Vermittlung nach innen und außen beherrschen, zunehmen. Dabei wird es interessant sein zu sehen, welche Rolle dabei künftig die Parteien und die Parteiapparate, insbesondere die zentralen Parteiführungsapparate spielen werden. Im Verlauf einer langen Regierungszeit eines Bundeskanzlers – das hat sich in der Ära Kohl sicherlich sehr deutlich gezeigt – wird wohl tendenziell die Parteizentrale zugunsten der Regierungszentrale Kanzleramt an Macht und Bedeutung verlieren. Auch die Kampagne Gerhard Schröders im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 zeigte durchaus bedeutsame Entwicklungslinien, die darauf hindeuteten, dass die etablierten Strukturen der Parteizentrale der SPD umgangen werden sollten. Ganz bewusst wurde mit der Kampa eine Wahlkampfzentrale neben der Parteizentrale errichtet, in der die Fäden zusammenliefen. Allem Anschein nach wurde auch nach der Wahl Schröders das Handlungs- oder Aktionszentrum nicht in der Parteizentrale belassen (Oskar Lafontaine blieb nur bis zum 11. März 1999 Parteivorsitzender der SPD), sondern Schröder ließ die Handlungsstränge im Kanzleramt zusammenlaufen. Ob sich daran nach der Übernahme des Parteivorsitzes durch

Gerhard Schröder zugunsten der SPD-Zentrale etwas ändern wird, muss wohl fraglich bleiben.

Diese Entwicklung entspricht auch den Tendenzen zur Cäsarisierung und Bonapartisierung der SPD wie auch anderer Parteien, wie sie etwa der Göttinger Politik-Professor Peter Lösche in der Parteienforschung schon seit längerem beschrieben hat.¹³ Von diesem Ansatz her ist es nur konsequent und liegt in der Entwicklungslogik der großen Volksparteien begründet, dass ein erfolgreicher Kandidat für die Kanzlerschaft sich heutzutage im wachsenden Maße gegen die etablierten Parteiapparate und Funktionsstrukturen profilieren muss. Damit ist ein zentrales Dilemma des modernen zentralen Parteiapparates beschrieben: Einerseits ist er unerlässlich zur Organisation und Führung von Kampagnen, zur Verwaltung des Mitgliederbestandes, zur Produktion von Publikationen und Informationen für die Parteimitglieder und generell zur Betreuung des Mitgliederbestandes sowie zur Führung der allgemeinen Geschäfte der zentralen Parteiorganisation und ihrer wesentlichen Untergliederungen. Andererseits wurde er in den Jahren der Personalisierung im Zuge der Medienpolitik immer weniger geeignet oder auch nur als immer weniger geeignet empfunden, zentrale Kampagnen für einzelne Kandidaten wirklich erfolgreich umzusetzen. Ein Grund hierfür mag unter anderem gewesen sein, dass die Macht- und Kommunikationsstrukturen innerhalb einer zentralen Parteiorganisation doch um einiges verschachtelter und komplizierter sind als in einer informellen Kampa oder in einem Kanzleramt, wo die Führungsstrukturen deutlicher festgelegt werden können.

Karlheinz Niclauß nimmt in seinem Beitrag¹⁴ Bezug auf einen Aufsatz des niederländischen Parteienforschers Ruud Koole, der auch die deutschen Parteien auf dem Weg zu einer „Modern Cadre Party“, einer modernen Honoratiorenpartei, sieht. Diese sei gekennzeichnet durch

¹³ So zum Beispiel: Lösche, Peter: Die SPD nach Mannheim: Strukturprobleme und aktuelle Entwicklungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1999) 6, S. 20–28; Lose verkoppelte Anarchie. Der Göttinger Politik-Professor Peter Lösche über die Bonapartisierung der Parteien, in: *Der Spiegel* (1996) 30, S. 25–27; Lösche, Peter: Der Medien-Bonapartismus: Warum sich die Politik immer mehr um charismatische Persönlichkeiten und immer weniger um Inhalte dreht, in: *die tageszeitung*, 11.4.1997.

¹⁴ Siehe den Artikel von Karlheinz Niclauß in diesem Band.

- die dominierende Position professioneller Politiker, zu denen auch die Mandatsträger und ihre Mitarbeiter gehören,
- eine teilweise Finanzierung mit öffentlichen Mitteln,
- eine begrenzte Mitgliederzahl,
- Strukturen einer Mitgliederpartei, die wegen der Beiträge und des innerparteilichen Willensbildungsprozesses beibehalten werden, und
- eine Wählerorientierung, die in ihrer Ausrichtung zwischen einer catch-all-party und den früheren Integrationsparteien liegt.¹⁵

Es ist wichtig zu sehen, dass Niclauß die Begrifflichkeit Kooles nicht als normativen Rahmen, sondern als Deskriptionsversuch aufgreift, mit dem diese neueren Entwicklungen der Parteien am besten zu begreifen seien.¹⁶ Ein solcher Analyserahmen böte also nicht nur Ansätze zur Interpretation dieser Entwicklungen, sondern auch Angriffspunkte zum Gegensteuern. So ließe sich bei den großen deutschen Volksparteien als Gegenargument anfügen, dass dort kaum jemand an einer begrenzten Mitgliederzahl interessiert sein kann und dass im Gegenteil SPD wie Unionsparteien immer wieder Initiativen zur Erhöhung der Mitgliederzahl starten. Im übrigen sind die Mitgliederzahlen der deutschen Parteien im internationalen wie im historischen Vergleich ja nach wie vor auf einem recht hohen Niveau.

Andererseits könnten einige dieser Entwicklungen in der Tat eine logische Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen politischen Handelns in der Mediendemokratie neuen Typs sein. Träfe dies zu, dann lägen die Ansatzpunkte zum Gegensteuern auf der Hand: Die Parteien müssten dann um so mehr versuchen, auch und gerade in Zeiten der Auflösung klassischer Wählermilieus breiteste Kreise der Bevölkerung anzusprechen. An der Dominanz professioneller Politiker wird sich im Zeitalter der Telepolitik wenig ändern, aber die Parteien müssen permanent daran arbeiten, das Reservoir zur Heranbildung neuer, optimal qualifizierter politischer Führungspersönlichkeiten so groß wie möglich zu halten. Außerdem könnten – nicht nur, aber auch aus diesem Grund – Initiativen gestartet werden, um die innerparteiliche Mitwirkung zu forcieren und allen Tendenzen der Selbstbeschränkung der innerparteilichen Willensbildung und Elitenrekrutierung von vornherein entgegenzuwirken. Auch die Diskussion über Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheide dürfte unter diesem Gesichtspunkt noch nicht völlig beendet sein.

¹⁵ Ruud Koole in der Wiedergabe durch Karlheinz Niclauß, a. a. O.

¹⁶ Ähnlich sieht dies Decker, Frank: Parteien und Parteiensysteme im Wandel, in: ZParl 30 (1999), Heft 2, S. 345–361, hier S. 353.

Man sollte jedoch nicht übersehen, dass es nicht nur Raum für apokalyptische Szenarien auf diesem Feld gibt. Die rasanten technologischen Entwicklungen werden in jedem Fall zu einer enormen Ausweitung weiterer Kommunikationsmöglichkeiten führen. Zumindest theoretisch ist damit aber auch die Möglichkeit eröffnet, durch immer weitere Ausdifferenzierung und Spezialisierung im Bereich der Information und Kommunikation das weit gefächerte Klientel einer Partei auch immer besser bedienen zu können. Dort liegt also andererseits vielleicht auch eine neue Chance für moderne Parteien und Parteiapparate, ihre Rolle als Netzwerk informierter und kritischer Menschen zu erfüllen und so zu versuchen, nicht nur die Parteimitglieder, sondern auch eine weitere interessierte Öffentlichkeit immer differenzierter und vor allem auch schneller und zielgerichteter bedienen zu können. So könnten wir in einer Zeit, in der viel über die Entstrukturierung der Parteien durch Auflösung der klassischen, sie tragenden Milieus gesprochen wird, zu einer Neustrukturierung der Parteien kommen, durch die eine andere Form der Herrschaftsbasis für politische Führung gebildet werden könnte. In einem solchen Szenario wiederum wäre den Möglichkeiten für einen Parteiapparat, der aus gut ausgebildeten und mit den neuesten technischen Instrumentarien vertrauten Mitarbeitern besteht, eine große Chance gegeben, diese Informations- und Erklärungslücken besser zu füllen, als dies die Parteien und vor allem die Regierungsparteien heutzutage in der Lage sind.

In diesem Sinne könnten sich die Parteien durchaus wieder zu einer Machtressource eigener Art entwickeln – nicht nur für einen von ihnen getragenen Bundeskanzler oder Kanzlerkandidaten, sondern überhaupt als Zentrum der Kommunikation und Information, von dem aus mehr an Information und Erklärung geleistet wird, als es die etablierten Medien zu liefern in der Lage sind. Diese neu definierte neustrukturierte Parteiorganisation müsste sich also in einem Wettbewerb der Informationssysteme bewähren, den sie nur dann positiv für sich entscheiden kann, wenn der Nutzer ihrer Netzwerke sich besser in die Politik, in die Formulierung wie in die Erklärung ihrer Politikansätze eingebunden fühlt als der normale Konsument der jeweiligen Massenmedien. Darin könnte auch ein wichtiger Ansatz liegen, in Zeiten der Cäsarisierung und Bonapartisierung die Strukturen einer Mitgliederpartei, die ja im deutschen politischen Kontext auch in der Zukunft nicht völlig verzichtbar sein werden, zu erhalten und mit den neuen Strukturen einer hochtechnologisierten und professionalisierten Medienpartei zu verbinden. Auf der Ebene der politischen Führung und der Spitzenpolitiker geht die Entwicklung eindeutig in diese Richtung. Die Parteien und Parteiorganisationen müssen dieser Entwicklung not-

gedrungen folgen, wollen sie nicht im 21. Jahrhundert als hemmungslos veraltete Institutionen gelten, deren Blütezeit im 20. Jahrhundert lag und die zu lange auf den organisatorischen Grundlagen des 19. Jahrhunderts aufgebaut waren.

Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt

1. Vorbemerkung: Über das Simulieren, Inszenieren und Verkaufen von Politik

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen wird das Thema Darstellungspolitik als Alltagsphänomen stehen. Allerdings ist vorab kurz zu bemerken, dass die Analyse von Darstellungspolitik als Krisensymptom sich ebenfalls lohnen dürfte. Das gilt sicher in Zeiten der Handlungsunfähigkeit: Wo das politische System blockiert ist, wird Politik nicht mehr gemacht, sondern nur noch simuliert. Unübertroffen ist nach wie vor, was Robert Musil in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“ hierüber geschrieben hat. Wo es auf den Wirklichkeitssinn nicht mehr ankommt, triumphiert der Möglichkeitssinn. Ein Goethe-Institut nach dem anderen wird geschlossen (Wirklichkeit), aber Staatsminister Michael Naumann fordert die Berufung eines Kulturbeauftragten der EU für den Balkan (Möglichkeit). Spielwiese des Möglichkeitssinns ist die „Parallelaktion“: Sie ist „greifbar, ehe man weiß, was sie ist“. „Lebhafte Arbeit in den Ausschüssen der Parallelaktion“ erzeugt den Eindruck von Tatkraft. Die Parallelaktion erregt Bedenken, ja Aufruhr – aber in der Geschichte der Menschheit „gibt es ... kein freiwilliges Zurück“. Jeder spürt: „Ein großes Ereignis ist im Entstehen.“ Kakanien ist überall.

Meine zweite Vorbemerkung gilt den Risiken, die mit einem Übermaß an Politikinszenierung verbunden sind. Franz Walter hat dies klar formuliert: „Verrückterweise spielen die Politiker dieses Spiel (das Simulieren von Handlungsfähigkeit) mit, obwohl sie immer mehr zum Opfer ihrer eigenen Inszenierungen werden. Sie wissen, wie eng ihr Handlungsspielraum ist. Sie wissen, wie stark die Verhandlungs- und Vermittlungszwänge ihre politische Souveränität einschnüren und begrenzen. Aber sie tun doch jederzeit so, als wären sie die potenten politischen Gladiatoren, die mächtigen Lenker der Staatsgeschäfte. Doch dann müssen sie die selbst erzeugten Erwartungen immer enttäuschen, weil die reklamierte kraftvolle Führung mit der realen saftlosen Moderatorenrolle nicht recht harmonieren will.“¹

¹ Walter, Franz: Tele-Politik, in: Die Woche, 12.3.1999, S. 8.

Meine dritte Vorbemerkung bezieht sich auf die Frage nach den Grenzen der Wirksamkeit politischer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Während meiner Tätigkeit im Kanzleramt unter Bundeskanzler Helmut Kohl habe ich in vielen Diskussionen mit Besuchergruppen immer wieder folgende Wortmeldung gehört: „Ihr macht ja eigentlich keine schlechte Politik, aber ihr seid offenbar nicht in der Lage, der Öffentlichkeit Eure Erfolge bewusst zu machen. Könnt ihr dem Bundespresseamt nicht endlich einmal Dampf machen?“ Solche Ermahnungen waren regelmäßig auch aus dem Munde von Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU-Fraktion zu hören – und diese Art von Kritik hat ein paar Monate vor der Bundestagswahl 1998 dazu geführt, dass der von mir außerordentlich geschätzte Peter Hausmann durch einen neuen, vermeintlich volksnäheren Regierungssprecher ersetzt wurde.²

Was ist falsch an der These vom schlechten Verkauf guter Politik – einer These, die übrigens auch unter sozialdemokratischen und grünen Bundestagsabgeordneten im ersten Halbjahr 1999 enorm an Popularität gewonnen hat? Sie beruht auf der naiven, unreflektierten Vorstellung, Politik sei ein Produkt, das zunächst hinter verschlossenen Türen hergestellt und dann

² Äußerer Anlass zu diesem Schritt war der verheerende öffentliche Eindruck, den der Europäische Rat auf dem Brüsseler Sondergipfel am 2. Mai 1998 hinterlassen hatte. Das Publikum erlebte – in der Sache zu Unrecht – diesen Gipfel nicht als historischen Triumph europäischer Integrationspolitik, sondern als Apotheose nationalen Prestigedenkens. Wer für dieses Desaster verantwortlich war, ist nicht ganz klar – sicher ist nur, dass es weder dem Bundespresseamt noch dessen Chef angelastet werden kann. Was war geschehen? Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sollten die Gründungsmitglieder der am 1. Januar 1999 beginnenden Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion endgültig bestimmen. Das taten sie auch, aber der große Augenblick wurde vom kleinlich wirkenden Streit über die Begrenzung der Amtszeit des ersten EZB-Präsidenten Wim Duisenberg fast völlig in den Hintergrund gedrängt – die französische Seite bestand auf einer Verkürzung zugunsten des französischen Nachfolgekandidaten Jean-Claude Trichet. Fatal an diesem Streit war vor allem, dass er die Zusicherungen der Bundesregierung an die Adresse der deutschen Euro-Skeptiker, die EZB werde von politischer Einflussnahme unabhängig sein, zu widersprechen schien – und das wenige Monate vor der Bundestagswahl. Der Grund für diese darstellungspolitische Panne war entscheidungspolitischer Natur: Anscheinend hatte es bei der Vorbereitung des Sondergipfels Missverständnisse zwischen Bonn und Paris gegeben mit der Folge, dass Frankreich sich der deutschen Unterstützung für seine Position sicher wähnte und deshalb lange unnachgiebig blieb.

schön verpackt auf dem Markt zum Verkauf angeboten wird. In Wahrheit ist der Produktionsprozess selbst das Produkt, zumindest ein wesentlicher Teil davon.

Das klassische, oft genug durchexerzierte Beispiel für einen misslingenden politischen „Produktionsprozess“ ist die Einkommensteuersenkung, die mit einer moderaten Verbrauchsteuererhöhung gegenfinanziert wird und den Bürgern eine hohe Nettoentlastung bringt. Wenn erst einmal der dissonante Chor aus den eigenen Reihen – Partei, Fraktion, Koalition – lautstark über die Gegenfinanzierung hergefallen ist, setzt sich bei der Bevölkerung innerhalb kürzester Zeit der Eindruck fest, es gehe nicht um eine Steuersenkung, sondern um eine Steuererhöhung. Dagegen kann das Bundespresseamt mit keiner noch so gut gemachten Anzeigenkampagne etwas ausrichten. Gleichwohl wird das informationspolitische Desaster ihm angelastet.

Kurzum, die Gegenüberstellung von Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik, wie sie im Thema des Bandes zum Ausdruck kommt, ist nicht unproblematisch. Reine Entscheidungspolitik kommt ebenso selten vor wie reine Darstellungspolitik. Vielmehr gibt es zwischen beiden eine intensive Wechselwirkung. Demokratische Entscheidungsprozesse finden nun einmal auf offener Bühne statt – ob mit oder ohne Inszenierung. Aus gutem Grund bezeichnet man die Improvisationen während der heißen Jahreszeit als „Sommertheater“. Ob gute Darstellungspolitik im Stande ist, schlechte Entscheidungspolitik nach Art einer gefälligen Verpackung auf Dauer zu kaschieren, sei dahingestellt. Fest steht jedenfalls, dass schlechte Entscheidungspolitik sich dem Publikum meist auch als schlechte Darstellungspolitik präsentiert. Kurt Kister hat das Mitte Juni 1999 in der „Süddeutschen Zeitung“ hübsch karikiert: „Bis heute stellt sich der Gesetzgebungsprozess in der Regierung Schröder als ein Kampf zwischen Flügeln im eigenen Lager dar. Nach Art der russischen Fallschirmjäger in Pristina prescht ein Ministerium mit einem Entwurf vor, aus der Fraktion gibt es Gegenfeuer, die Grünen sind nicht informiert, Hombach interveniert auf dem kleinen Dienstweg, und wenn alles in Kraft tritt, mosern die Länder, und eine Kommission muss die Nachteile des bereits geltenden Gesetzes überprüfen.“³

Und gegen Ende Juni 1999 schrieb Günter Bannas in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“: „Die Koordinierungsarbeit im Bundeskanzleramt und auch die öffentliche Darstellung der Regierungstätigkeit werden in den

³ Kister, Kurt: Schröders dritte Chance, in: Süddeutsche Zeitung, 15.6.1999, S. 4.

eigenen Reihen zu Recht kritisiert. Doch wird die Arbeit auch erschwert durch Verhandlungsmängel einiger Minister, durch Eitelkeiten von Parlamentariern und durch vielfältige Disziplinlosigkeiten.“⁴

Mit fast wortgleichen Formulierungen wurden einst bei passender Gelegenheit Politik und Erscheinungsbild der Regierung Kohl kritisiert – und oft blieb dem Kanzler nur der verzweifelte Appell an die Mitglieder des eigenen Teams in Partei, Fraktion und Koalition, „nicht immer gleich der Versuchung eines hingehaltenen Mikrofons zu erliegen“. Nichts kostet bekanntlich so viele Wählersympathien, nichts weckt so viele Zweifel an den Führungsqualitäten eines Regierungschefs und den Managementqualitäten seiner Regierungsmannschaft wie permanenter Streit in den eigenen Reihen. Und nichts verwirrt und verärgert das Publikum so sehr wie unkoordinierte Vorschläge von Hinterbänklern, die vor allem während der parlamentarischen Sommerpause plötzlich eine unverhältnismäßig große Resonanz erhalten können. Auch dafür gibt es ein klassisches Beispiel: die periodisch wiederkehrende Forderung nach Mautgebühren – oder einer Vignette – für die Benutzung deutscher Autobahnen. Die Erfahrung lehrt, dass viele Wähler nicht danach differenzieren, ob eine Gesetzesänderung nur von einem einzelnen Abgeordneten zur Diskussion gestellt wird, ob sie sich schon im parlamentarischen Verfahren befindet oder ob sie bereits im Bundesgesetzblatt veröffentlicht ist. In unserem Falle (Hinterbänkler fordert Autobahnvignette) ist ein Dementi des Bundesverkehrsministers oder des Regierungssprechers fällig. Aber – semper aliquid haeret – es bleibt der vage, unvorteilhafte Eindruck zurück, dass im Regierungslager die Rechte nicht weiß, was die Linke tut.

Vom Bundeskanzler erwarten große Teile des Publikums, dass er sich wie ein Familienvater von altem Schrot und Korn verhält: Gelegentlich soll er ein „Machtwort“ sprechen und den ungezogensten Lümmeln die Ohren lang ziehen; meistens aber soll er die Streithähne „an einen Tisch holen“ und mit gütiger Autorität ihr Gezänk beenden. Er ist Teil der Familie – und steht doch ein bisschen außerhalb. So kann es kommen, dass er selbst in Umfragen gute Noten erhält, während seine Rasselbande insgesamt schlecht abschneidet.

Diese Vorbemerkungen erscheinen mir notwendig, um zu begründen, weshalb ich im Folgenden detailliert auf entscheidungspolitische Strukturen

⁴ Bannas, Günter: Mängel im oberen Management, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.6.1999, S. 1.

innerhalb des Regierungslagers – und dabei vor allem auf die Funktionen des Kanzleramtes⁵ – eingehen werde. Wenn meine These vom inneren Zusammenhang zwischen Entscheidungs- und Darstellungspolitik zutrifft, dann haben diese Strukturen auf das Erscheinungsbild von Bundeskanzler und Bundesregierung in der Öffentlichkeit unmittelbaren Einfluss. Mehr noch – die Existenz bestimmter Strukturen wird sich erst aus ihrer darstellungspolitischen Notwendigkeit heraus vollständig erklären lassen.

2. Verfassungsrechtliche und politische Grundlagen

Das Stichwort „Koordination“ ist gefallen – und damit sind wir schon bei einer Kernzuständigkeit, einer politischen Hauptfunktion des Kanzleramtes. So weit es um Koordination innerhalb der Bundesregierung geht, ergibt sich diese Zuständigkeit aus der vom Grundgesetz normierten Aufgaben-, Rollen- und Machtverteilung. Ich möchte kurz die drei Prinzipien aufzählen, die wir auf der Grundlage von Artikel 65 unterscheiden:

- Erstens das *Kanzlerprinzip*, wonach der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt; es wird untermauert durch das Kabinettsbildungsrecht (Art. 64 Abs. 1), die Leitungskompetenz (Art. 65 Satz 4) und die aus beiden hergeleitete Organisationsgewalt des Bundeskanzlers.
- Zweitens das *Ressortprinzip*, das heißt die selbstständige und eigenverantwortliche Leitung der einzelnen Geschäftsbereiche durch den jeweils zuständigen Bundesminister – innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien (Art. 65 Satz 2).
- Drittens das *Kollegialprinzip*, wonach bestimmte Entscheidungen der Bundesregierung als Kollegialorgan vorbehalten sind, darunter die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern (Art. 65 Satz 3). Das Kollegialprinzip setzt sowohl der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als auch der Ressortkompetenz der Bundesminister eine Grenze.

⁵ Hierbei stütze ich mich in erster Linie, ohne dies im Einzelnen nachzuweisen, auf die ebenso genaue wie umfassende Monographie von Volker Busse, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise*, Heidelberg 1997.

- Ganz bewusst nenne ich als viertes, ungeschriebenes Prinzip den *Grundsatz der Rücksichtnahme auf Koalitionspartner*. Helmut Kohl, der sich wie kein Zweiter auf das Führen und Managen einer „kleinen“ Koalition aus Unionsparteien und FDP verstand (und eine absolute Mehrheit der Unionsparteien im Bund wohl nie als erstrebenswert betrachtete), hat dieses Prinzip im Geiste der Goldenen Regel immer wieder wie folgt formuliert: „Mute deinem Koalitionspartner niemals zu, was du nicht selber zugemutet bekommen möchtest.“

Zur Rücksichtnahme gehört die Bereitschaft, dem kleineren Partner hin und wieder einen Prestigeerfolg oder gar einen darstellungspolitischen Triumph über den größeren Partner zu gönnen. Auch unter diesem Aspekt ist die „Optik“ der Koalitionswahl wertvoll: Während sich die Zusammensetzung des Kabinetts im Großen und Ganzen direkt proportional zur Zusammensetzung des Parlaments verhält, ist die Koalitionswahl paritätisch besetzt: Die Partner sitzen einander als (quantitativ) Gleiche gegenüber – und treten auch so vor die am Ausgang lauende Presse. Solche Großmut trägt hohe Zinsen in Form eines guten Klimas im Regierungslager. Gleichzeitig muss der Kanzler immer darauf achten, dass der kleinere Partner dem größeren nicht auf dem Kopf herumtanzt – der eigenen Autorität zuliebe, aber auch mit Rücksicht auf die Stimmung in der eigenen Fraktion.

Das „Koalitionsprinzip“ prägt unsere Verfassungswirklichkeit ebenso stark wie die drei im Artikel 65 verankerten Grundsätze. Das lässt sich besonders deutlich anhand der Praxis der Ernennung oder Entlassung von Regierungsmitgliedern illustrieren: Inzwischen ist es üblich geworden, dass in der Koalitionsvereinbarung geregelt wird, welches Ressort von welchem Koalitionspartner besetzt wird. Eine Art Blankoscheck – die Koalitionspartner (das heißt deren Parteivorstände und/oder Bundestagsfraktionen) haben praktisch die Freiheit zu bestimmen, wer aus der eigenen Partei die ihnen zugewiesenen Ressorts leiten soll. Inzwischen gilt diese Praxis sogar für die Nominierung deutscher Kandidaten für die EU-Kommission. Der Grundsatz der Rücksichtnahme auf Koalitionspartner hatte zur absurden Konsequenz, dass Bundeskanzler Schröder – so jedenfalls hieß es bis Ende Juni 1999 in einigen Presseberichten – eine Zeitlang eher bereit war, auf einen der SPD angehörenden EU-Kommissar zu verzichten, als seinem grünen Koalitionspartner die Nominierung einer weitgehend unbekanntes Landespolitikerin auszuweichen.

Derlei faktischen Beschränkungen seiner verfassungsrechtlichen Handlungsspielräume unterliegt der Bundeskanzler natürlich nicht in Bezug auf

die Regierungspartei, der er selber angehört: Als führende Persönlichkeit – in der Regel Vorsitzender – des größten Koalitionspartners hat er praktisch volle Freiheit bei der Besetzung jener Ressorts, die seiner eigenen Partei „zustehen“. Klugerweise wird er bei seiner Auswahl aber Faktoren wie Hausmacht, Regionalproporz, Geschlechterproporz, angemessene Vertretung verschiedener Parteiflügel usw. zu berücksichtigen versuchen.

Die Aufgabe des Koordinierens bedeutet weitaus mehr als nur das Ölen der Regierungsmaschinerie. Zu dem Gesamtsystem, das die Regierungszentrale ständig im Blick haben muss, gehören neben den Ressorts die Koalitionsfraktionen im Bundestag, die Regierungsparteien und ihre Bundesgeschäftsstellen, die Landesregierungen der eigenen Couleur – und mehr und mehr auch die EU-Kommission und das Europäische Parlament: „Die Vision des früheren Kommissionspräsidenten Delors, dass eines Tages 80 Prozent der Gesetzgebung von den europäischen Institutionen verantwortet würden, ist fast Wirklichkeit geworden. Daher hatte der soeben aus dem Amt geschiedene Bundespräsident Herzog recht mit dem Hinweis, Brüssel werde, auf lange Sicht wichtiger als Berlin.“⁶

Bevor ich mich den Funktionen des Kanzleramtes im Einzelnen zuwende, will ich nach alledem kurz festhalten, was es nicht ist:

- Es ist keine Behörde, die den einzelnen Ressorts übergeordnet ist und ihnen Weisungen erteilen kann.
- Es hat keine eigene Ressortzuständigkeit. Ein Chef des Bundeskanzleramtes, der nicht beamteter Staatssekretär ist, sondern der Bundesregierung angehört, ist immer nur „Bundesminister für besondere Aufgaben“ – also Regierungsmitglied ohne Portefeuille, wenngleich im Kabinett natürlich voll stimmberechtigt.
- Wie von jeder Regel, so gibt es auch hier Ausnahmen:
- Das Kanzleramt ist nicht nur für die ressortübergreifende Koordinierung der Nachrichtendienste verantwortlich, sondern auch für den Bundesnachrichtendienst selbst. Da die Observationsgebiete des BND außerhalb der deutschen Grenzen liegen, gehört er nicht in die Obhut des

⁶ Hort, Peter: Der verkannte Kommissar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.7.1999, S. 1.

Bundesinnenministeriums; das Auswärtige Amt wiederum bedient sich zur Informationsbeschaffung lieber nur klassischer Mittel der Diplomatie.

- Vor der Wiedervereinigung war das Kanzleramt außerdem zuständig für die operative Deutschlandpolitik; die „Ständige Vertretung“ bei der DDR im Ostteil Berlins war ihm als Behörde nachgeordnet. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland waren nämlich die Beziehungen zur DDR keine auswärtigen Beziehungen, weshalb das Auswärtige Amt nicht dafür zuständig sein konnte, während umgekehrt die ehemalige DDR das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen nicht als offiziellen Gesprächspartner anzuerkennen bereit war.

Die „Angelegenheiten der neuen Länder“, für die unter Kanzler Schröder der Staatsminister (sprich: Parlamentarische Staatssekretär) Rolf Schwanitz zuständig ist, stellen hingegen keine originäre Ressortzuständigkeit dar; vielmehr sind sie eine abgeleitete Koordinierungsaufgabe. Auch der Apparat des Kultur- und Medienbeauftragten der Bundesregierung begründet keine Ressortzuständigkeit des Kanzleramtes, da der Staatsminister (sprich: Staatssekretär *sui generis*) Michael Naumann nicht dem Chef des Bundeskanzleramtes, sondern dem Kanzler direkt untersteht.

3. Das Kanzlerprinzip

Dem Kanzlerprinzip zugeordnet ist die Aufgabe des Bundeskanzleramtes, Richtlinienentscheidungen und Organisationserlasse vorzubereiten und deren Umsetzung zu überwachen. Die Erfahrung lehrt, dass mit zunehmender Amtszeit eines Kanzlers die Zahl der so genannten „Chefsachen“ wächst. Vielleicht es ist daher eine Art Gesetzmäßigkeit, dass sich im Lebenszyklus einer Regierung die Gewichte mehr und mehr von einzelnen Ressorts in die Regierungszentrale verlagern. Übrigens liegt diese Tendenz nicht in erster Linie am wachsenden Appetit von Kanzlern auf solche Dossiers; sie hat häufiger damit zu tun, dass politisch leichtgewichtige Ressortchefs sie dem Regierungschef zuschieben in der Hoffnung, auf diese Weise ihre Lieblingsprojekte durchsetzen zu können. (In ähnlicher Weise wird schon seit längerem Brüssel instrumentalisiert: Was Ressortchefs national nicht erreichen, bringen sie oft als EU-Dossier erneut auf den Weg.)

Der im Alltag wohl wichtigste Service für die Leitung des Kanzleramtes besteht in der Information über aktuelle politische Entwicklungen und über

die Arbeit in den Bundesministerien. Das ist eine ständige Aufgabe sowohl für die Fachabteilungen als auch für die Planungsabteilung und die Abteilung für Angelegenheiten der Nachrichtendienste. Gemeinsam mit dem Bundespresseamt und dessen rund 700 Mitarbeitern wertet das Bundeskanzleramt die Berichterstattung in den Medien und die Ergebnisse der Meinungsforschung aus. Das Presseamt ist dem Kanzleramt nicht nach- oder untergeordnet – der Bundeskanzler ist in Personalunion Vorgesetzter der Chefs beider Behörden. Deren Wege trennten sich in organisatorischer Hinsicht schon 1952; bis dahin war das Presseamt ins Kanzleramt integriert.

Kanzleramt und Presseamt haben ein gemeinsames Interesse daran, politische Erfolge als Leistungen der Regierung insgesamt – und damit natürlich auch des Regierungschefs – darzustellen; daraus ergibt sich eine permanente Rivalität mit den Bundesministerien und deren Pressestellen, die ein Interesse daran haben, politische Erfolge als Leistung des Ressorts – und damit vor allem des Ressortchefs – zu „verkaufen“.

Unter Kanzler Kohl gab es als Besonderheit in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit die Funktion des persönlichen Sprechers. Bis Anfang 1995 war dies Eduard Ackermann als Leiter der Abteilung 5, dann folgte Andreas Fritzenkötter als Leiter des für ihn maßgeschneiderten Arbeitsstabes „Öffentlichkeit und Medienpolitik“ (siehe Abb. 1, S. 80f.). Mit einer solchen Funktion sind gewisse Probleme verbunden, die sich nur durch enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen persönlichem Sprecher und Regierungssprecher vermeiden lassen. Ist diese Zusammenarbeit gestört, geht dies zu Lasten des Regierungssprechers, der jedenfalls räumlich dem Kanzler nicht so nahe steht wie der persönliche Sprecher. Im Idealfall gehört der Regierungssprecher zum Kreis der engsten Vertrauten und Berater des Kanzlers.

In den vergangenen dreißig Jahren ist das Bundeskanzleramt auch zum politischen Impulsgeber geworden. Es ist – um es etwas überspitzt zu sagen – aus einem erweiterten Kanzlerbüro zu einer vollwertigen Regierungszentrale geworden. Dies spiegelt sich auch in der Zahl seiner Mitarbeiter. Gegen Ende der Regierungszeit von Kanzler Kiesinger waren es rund 150, heute sind es rund 500, davon über ein Viertel im höheren Dienst. Der entscheidende Wachstumsschub kam mit Beginn der Regierung Brandt unter dem Kanzleramtschef Horst Ehmke. Ihren öffentlich sichtbaren Ausdruck fand diese Entwicklung im Umzug von 1976 aus dem Palais Schaumburg (mit Anbauten) in den 1970 initiierten Neubau. Die

neuen Dimensionen der Regierungszentrale verkörperten den Geist der Zeit – zum einen den Abschied von der Vorstellung, Bonn sei als Bundeshauptstadt nur ein Provisorium, zum anderen (und vor allem) die Planungseuphorie der späten 60er und frühen 70er Jahre.

Das heutige Verständnis von politischer Planung ist von mehr Bescheidenheit und größerem Wirklichkeitssinn geprägt. Im Vordergrund stehen politische Analysen, das heißt die Früherkennung von Problemen. Die Ausarbeitung von Problemlösungsstrategien tritt demgegenüber in den Hintergrund; diese Aufgabe bleibt dort, wo sie hingehört – nämlich bei den Ressorts.

Selbst wenn das Wort mittlerweile etwas abgegriffen ist – das „Querdenken“ gehört zu den wichtigen Aufgaben der politischen Planung. In dieser Hinsicht ähnelt ihre Funktion dem Auftrag einer guten Parteizentrale – sie sollte dem aktuellen Stand der Regierungsvorhaben immer um eine programmatische Nasenlänge voraus sein. Je länger eine Regierung im Amt ist, um so stärker breitet sich in den politischen Leitungsetagen bürokratisches Denken („Das haben wir noch nie so gemacht!“) aus. Darunter leidet auch das Charisma der Politiker. Frische Ideen und provozierende Einwürfe aus dem Bereich der politischen Planung haben deshalb nicht nur entscheidungspolitische Bedeutung – sie sind auch ein Beitrag zur Darstellungspolitik. Einerseits schätzt die Bevölkerung Sicherheit („Keine Experimente!“); andererseits mag sie es nicht, wenn immer nur der „alte Trott“ herrscht – am Ende findet sie den Slogan „It’s time for a change!“ unwiderstehlich. Weniger ist oft mehr – politische Impulse aus dem Bundeskanzleramt haben schon so manchen Stein ins Rollen gebracht. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an das Gutachten von Dieter Oberndörfer über den „Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung“, an die Überlegungen zum Begriff der Kulturgesellschaft von Karla Fohrbeck und Johannes A. Wiesand sowie an Franz-Xaver Kaufmanns bedeutende Studie über die „Zukunft der Familie im vereinten Deutschland“; diese Gutachten sind alle in der „Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes“ beim C. H. Beck Verlag erschienen.⁷

Nach Amtsantritt von Kanzler Schröder ist die Planungsabteilung erst einmal aufgelöst worden. An ihre Stelle traten diverse Leitungsstäbe, die –

⁷ Oberndörfer, Dieter: 1989 – Band 5 der Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes; Fohrbeck, Karla/Wiesand, Johannes A.: 1989 – Band 9; Kaufmann, Franz-Xaver: 1995 – Band 16.

wie Insider berichten – aneinander vorbei und manchmal auch gegeneinander geplant und agiert haben; darin spiegelte sich natürlich auch die Rivalität zwischen ihren Chefs wider. Unter der Leitung von Wolfgang Nowak soll die Planungsabteilung demnächst wieder hergestellt werden.⁸

Ein wesentlicher Service des Kanzleramtes ist natürlich das Entwerfen von Reden, Grußworten und Pressemitteilungen – eine Aufgabe, die oft (aber nicht notwendigerweise) von der Planungsabteilung wahrgenommen wird. Unter Kanzler Kohl lag die Zuständigkeit für das Redenschreiben bei den Abteilungen 5 (alle Themen außer Wirtschafts- und Finanzpolitik) und 4 (Wirtschafts- und Finanzpolitik). So weit erforderlich, waren die anderen Abteilungen und das Bundespresseamt durch Zuarbeit oder fachliche Überprüfung beteiligt. Wenn sie selbst einmal die Federführung übernahmen, oblag der Abteilung 5 die sprachliche und politische „Qualitätskontrolle“.

In der Praxis hat es sich als sehr sinnvoll erwiesen, politische Planung und Redenschreiberei – „Denkstube“ und „Schreibstube“, wie es im Jargon heißt – zusammenzulegen. Die Vorbereitung wichtiger Reden ist die praktisch bedeutsamste Form politischer Planung; besonders nachhaltig zeigt sich das bei den programmatischen Regierungserklärungen zu Beginn jeder Legislaturperiode. Redenschreiben ist zugleich praktiziertes Ideenmanagement – wobei das Spektrum möglicher Ideen von der großen Zukunftsvision bis hin zum Appell an das Lebensgefühl des eigenen Wählermilieus reicht. Der eine spricht von „Heimat“ und „Vaterland“, der andere demonstriert Vertrautheit mit dem life style der „Neuen Mitte“. Man könnte das auch „Arbeit an der Aura“ nennen. Und wenn sich einmal wenig oder nichts bewegt, dann kann eine gut platzierten Rede zumindest eine Parallelaktion (im Sinne Musils) ins Leben rufen.

Redenschreiber sind spin doctors, die im Verborgenen arbeiten. Die historische Überhöhung von Regierungsentscheidungen gehört zu ihrem Handwerk. Ein aktuelles Beispiel für diese Form pathetischer Rhetorik ist die ganzseitige Anzeige, die das Bundespresseamt Ende Juni/Anfang Juli in verschiedenen Zeitungen geschaltet hat: „Nach 50 Jahren Bundesrepublik

⁸ So jedenfalls der Stand Mitte Juni 1999, vor der überraschenden Entscheidung Bodo Hombachs, seinen Posten im Kanzleramt niederzulegen und EU-Koordinator für die Umsetzung des Balkan-Stabilitätspakts zu werden. Die geplante Berufung Nowaks war offenbar Hombachs Idee; vgl. Hans Leyendecker in „Süddeutsche Zeitung“, 10.6.1999, S. 4.

steht Deutschland am Wendepunkt.“ Mit anderen Worten: Gegen Eichels Sparpaket waren der NATO-Beitritt der Bundesrepublik, die sozialliberale Ostpolitik, der Fall der Mauer oder die Einführung des Euros nur ein Klacks.

Für die Schreibstube ist nicht nur die enge Zusammenarbeit (oder personelle Identität) mit der Denkstube wesentlich, sondern auch die enge Zusammenarbeit mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Aus gutem Grund trug das Redenschreiber-Referat unter Helmut Kohl die Bezeichnung „Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskanzlers“. Für diese Bezeichnung entwickelte sich seit dem Wirbel um Kohls Interview mit dem amerikanischen Nachrichtenmagazin Newsweek im Herbst 1986 ein zusätzlicher Grund: Mehr und mehr – und ab 1990 fast ausschließlich – wurden die Redenschreiber im Kanzleramt für das Redigieren mündlicher und das Entwerfen schriftlicher Kanzler-Interviews verantwortlich, obwohl dies zu den originären Aufgaben des Presseamts gehörte.

Sofern der Kanzler zugleich Parteivorsitzender ist, ergeben sich für das Redenschreiberteam zusätzliche Aufgaben. Beide Funktionen lassen sich nicht immer säuberlich voneinander trennen (was in gleicher Weise für die Vorsitzenden der übrigen Koalitionsparteien gilt, so weit diese ein Ministeramt bekleiden). Über diese „Grauzone“ hinaus kümmern sich Denk- und Schreibstube auch um die Reden, Grußworte und schriftlichen Interviews des Parteivorsitzenden, analysieren und bewerten für ihn persönlich Resolutions- und Programmentwürfe aus der Parteizentrale und beteiligen sich an der „Gegnerbeobachtung“. Im übrigen – vor allem dort, wo Geld im Spiel ist – wird eine strikte Trennung von Staats- und Parteiamt bis ins Detail durchgehalten. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren: Wenn der Kanzler und Parteivorsitzende im Wahlkampf einen Bundesgrenzschutz-Hubschrauber benutzt, so erstattet seine Partei der Bundesrepublik Deutschland die entsprechenden Kosten. Briefe, die er in seiner Eigenschaft als Parteivorsitzender im Kanzleramt schreibt (oder schreiben lässt), werden in der Parteizentrale frankiert. Das ist keine Kleinigkeit: Bei Hunderten, oft Tausenden von Zuschriften im Monat summiert sich das Porto zu einem beachtlichen Betrag.

4. Ressort- und Kollegialprinzip

Das Ressortprinzip kommt am sichtbarsten in einem Typ von Arbeitseinheiten zum Ausdruck, die es nur im Bundeskanzleramt (und im Bundes-

presseamt) gibt: den so genannten „Spiegelreferaten“. Aufgabe dieser Referate ist es, eine Art administratives Scharnier zwischen Fachminister und Kanzler zu bilden und über alle wesentlichen Angelegenheiten der von ihnen vertretenen und betreuten Ressorts informiert zu sein. Das Bundeskanzleramt rekrutiert seine Mitarbeiter im höheren Dienst nur zu einem kleinen Teil direkt am Arbeitsmarkt; die meisten seiner Beamten und Angestellten kommen aus den Ressorts für ein paar Jahre in die Regierungszentrale. So will es jedenfalls der nach wie vor (mit einigen Änderungen) geltende „Rotationsbeschluss“ des Kabinetts aus den siebziger Jahren. Die Rotation liegt im Interesse des Kanzlers wie der Fachminister:

- Der Kanzler kann zu Beginn seiner Amtszeit sehr schnell einen parteipolitisch loyalen Apparat aufbauen. So waren im Kanzleramt Mitte Juni 1999 schon weit über die Hälfte jener Mitarbeiter des höheren Dienstes, die als Anhänger des anciens régime gelten, ausgetauscht worden – in politisch sensiblen Bereichen ging das bis hinunter zur Referentenebene. Der Berlin-Umzug bietet eine zusätzliche Möglichkeit, Tabula rasa zu machen – die in Bonn verbleibenden Kanzleramtsstellen lassen sich zur Entsorgung von so genannten „Altlasten“ nutzen. Dreißig zusätzliche Stellen im Haushalt 1999 runden das neue Personaltableau harmonisch ab.
- Der Fachminister wiederum kann kein Interesse daran haben, dass Mitarbeiter seines Hauses allzu lange in der Regierungszentrale verbleiben. Nur solche Beamte und Angestellte, denen die mögliche Rückkehr in ihr Stammressort vor Augen steht, werden dessen Interessen genügend beachten und nicht nur als Anwalt der Interessen des Kanzlers agieren.

Die verhältnismäßig starke Stellung, die das Ressortprinzip den einzelnen Bundesministern verleiht, ist ein wesentlicher Grund dafür, weshalb von Schäuble 1984 bis Hombach 1998 der Chef des Bundeskanzleramtes (der „Chef BK“, wie er amtsintern heißt) Kabinettsrang hatte – wobei für Hombach die Einschränkung gilt, dass er nicht dem Parlament angehörte. Kanzler Kohl begründete seine Entscheidung für die „Politiker-Lösung“ nie allein damit, dass nur ein erfahrener Bundestagsabgeordneter in der Lage sei, die Aufgabe der Koordination mit Parlament und Koalitionsfraktionen zu bewältigen; genauso wichtig war für ihn das Argument, dass ein Chef des Kanzleramtes, der zu den Ressortchefs von gleich zu gleich sprechen kann, über mehr Autorität und Durchsetzungskraft verfügt als ein beamteter Staatssekretär. Freilich muss auch ein „Chef BK“ mit Kabinettsrang seine Aufgabe in erster Linie als Dienst an Kanzler und Regierung begreifen. Ein

gewisses Maß an beamtenhafter Zurückhaltung steht ihm gut zu Gesicht; allzu intensive Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit schadet nicht nur der Sache, sondern auch – wie das Beispiel Hombach gezeigt hat – der eigenen Position.

Unter Willy Brandt – in dessen erster Amtsperiode – wurde erstmals die „Politiker-Lösung“ praktiziert: Horst Ehmke war seinerzeit „Chef des Bundeskanzlers“, wie ein berühmter lapsus linguae aus jener Zeit den neuen Minister bezeichnete. Bei Ludger Westrick unter Kanzler Ludwig Erhard lag die Sache anders: Wegen der rigiden Altersgrenze für Beamte konnte Westrick nicht mehr beamteter Staatssekretär sein - die Ernennung zum Bundesminister bot sich als Ausweg an. Hier haben wir den Fall einer „Politiker-Lösung“, die in Wahrheit eine verkappte „Beamten-Lösung“ ist. Mit der Berufung von Frank-Walter Steinmeier zum neuen „Chef BK“ kommt die klassische „Beamten-Lösung“ wieder zu Ehren; dennoch sei die Vermutung gewagt, dass wegen des wachsenden Bedarfs an Koordination innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bundesregierung und Bundestag der historische Trend in Richtung „Politiker-Lösung“ weist.⁹

Ausfluss des Kollegialprinzips ist die Funktion des Kanzleramtes als Geschäftsstelle der Bundesregierung im Verkehr mit anderen Verfassungsorganen. (Natürlich unterhalten die Ressorts daneben eigene Kontakte zum Bundestag und zum Bundesrat – vor allem zu den für sie zuständigen Fachausschüssen beider Kammern – sowie zu den einzelnen Länderregierungen.) Der Chef des Bundeskanzleramtes wird in der Geschäftsordnung der Bundesregierung als „Staatssekretär der Bundesregierung“ bezeichnet. Zu seinen Pflichten zählt die Vor- und Nachbereitung der Kabinettsitzungen; dabei unterstützt ihn das Kanzleramt.

Die im Prinzip wöchentlich stattfindenden Kabinettsitzungen werden vorbereitet von einer ebenfalls wöchentlich tagenden Runde der beamteten Staatssekretäre unter Vorsitz des Kanzleramtschefs; diese Runde filtert unerledigte Streitfragen heraus. Kabinettsentscheidungen werden praktisch immer einstimmig gefällt. Das war auf jeden Fall so zur Zeit der Regierung

⁹ In Analogie zur Unterscheidung zwischen „Politiker-Lösung“ und „Beamten-Lösung“ für den Chef des Bundeskanzleramtes könnte man beim Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zwischen „Journalisten-Lösung“ und „Beamten-Lösung“ unterscheiden. Die „Politiker-Lösung“ für den „Chef BPA“ ist bislang nur einmal vorgekommen – sie wurde mit Hans („Johnny“) Klein in einer Ausnahmesituation praktiziert.

Kohl, und das wird auch unter Kanzler Schröder nicht anders sein – trotz gelegentlicher Wortgefechte mit Jürgen Trittin und anderen am Kabinetts-tisch. Streitfragen zwischen einzelnen Ressorts können in der Regel unterhalb der Kabinettssebene beigelegt werden - entweder bilateral oder unter Einschaltung von Kanzler oder Kanzleramt. Konflikte zwischen Ressorts, die von Angehörigen desselben Koalitionspartners geleitet werden, lassen sich oft auch innerhalb der jeweiligen Koalitionspartei vorab beilegen – unter der Voraussetzung natürlich, dass keine zwischen den Koalitionspartnern strittige Fragen berührt sind. Wenn es wirklich brisant wird, tritt die Koalitionsrunde zusammen.

5. Die Koalitionsrunde

Als effektivstes steering committee einer Koalitionsregierung hat sich die so genannte Koalitionsrunde bewährt, an der die Spitzenvertreter der Koalitionsfraktionen und -parteien teilnehmen. Das haben auch Kanzler Schröder und seine Partner von den Grünen sehr schnell erkannt, nachdem ursprünglich – sicher auch in bewusster Abgrenzung vom Regierungsstil Helmut Kohls – vorgesehen war, die Koalitionsrunde nur in kritischen Situationen einzuberufen.

Für die überragende praktische Bedeutung der Koalitionsrunden gibt es mehrere Gründe. An erster Stelle sei das darstellungspolitische Argument genannt, die Minimierung des Indiskretionsrisikos:

- Wer eine gute Darstellungspolitik betreiben will, muss die dafür benötigten Informationen unter seine Kontrolle bringen. Diskretion sichert die Interpretationshoheit – vor allem die Souveränität, den Zeitpunkt der Veröffentlichung einer brisanten Information selbst bestimmen zu können. Überraschungseffekte stimmen das Publikum immer dann günstig, wenn sie sich als Ausdruck von Entschlossenheit und Führungskraft „verkaufen“ lassen. Zu verhindern, dass ein geplanter Schritt vorschnell bekannt und dann zerredet wird, ist natürlich auch ein Strategem guter Entscheidungspolitik. Zwei Beispiele dafür sind die strikte Geheimhaltung, unter der das Zehn-Punkte-Programm von Bundeskanzler Kohl im November 1989 vorbereitet wurde, und jetzt die bemerkenswerte Konsequenz, mit der Bundesfinanzminister Eichel sein Sparpaket „unter dem Deckel“ hielt – jedenfalls bis zur Europawahl.

Die Vertraulichkeit von Informationen sichert man am besten dadurch, dass man den Kreis der Mitwisser möglichst klein hält. Was im Kabinett diskutiert wird, findet – trotz des offiziell geltenden Beratungsgeheimnisses – praktisch auf offener Bühne statt. Von einigen Ministern war (ist) bekannt, dass sie nach Rückkehr in die Ressorts ihren bereits auf sie wartenden „Spezis“ aus dem Journalistencorps Details aus der Sitzung mitteil(t)en. Es handelt sich dabei meist um eine Sonderform der Bestechung, bei der mit Information gezahlt wird; die – erhoffte – Gegenleistung besteht darin, dass der Informant vor der Kritik des Informierten geschützt bleibt. (Analog gilt das natürlich auch für Parteigremien.) Noch jeder Bundeskanzler hat aus dieser Tatsache die Konsequenz gezogen, dass er die brisanten Themen nur in ganz kleinen Zirkeln diskutieren ließ – und ein solcher Zirkel ist zum Beispiel die Koalitionsrunde.

- Zweitens: Kein Koalitionsvertrag kann bis ins letzte Detail Vorkehrungen für vier Jahre und insbesondere für unvorhersehbare Entwicklungen treffen. Zum reibungslosen Funktionieren der Gesetzgebungsarbeit gehört die frühzeitige Abstimmung mit den Koalitionsfraktionen: In der Theorie wird das Parlament mit einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung erst dann befasst, wenn das Kabinett darüber beschlossen hat. In der Praxis würde eine solche Verfahrensweise schnell ins Desaster führen.

Gastgeber der Koalitionsrunden ist das Kanzleramt – hier wird seine Scharnierfunktion zwischen parteipolitischer und regierungspolitischer Sphäre besonders deutlich sichtbar. Auch für die Koalitionsvereinbarung zu Beginn jeder neuen Amtsperiode einer Bundesregierung werden in der Regel viele gute Geister aus der Administration in Anspruch genommen – von der Sekretärin bis zum Staatssekretär, der die finanzpolitische Solidität von Reformvorhaben mit spitzem Griffel nachrechnen lässt, bevor diese vereinbart oder verworfen werden.

In der Koalitionsrunde sitzen Politiker mit Abschlussvollmacht. Ihr politisches Gewicht bemisst sich nach der Fähigkeit, gegebene Zusagen einzuhalten – das heißt, sie bei den „eigenen Leuten“ auch gegen Widerstände durchzusetzen. Das ist einer der wichtigsten Gründe dafür, dass ein Bundeskanzler immer auch Parteivorsitzender sein sollte. Diese Position sichert ihm ein Maximum an Autorität innerhalb der Regierung und minimiert Reibungsverluste durch zusätzliche Koordinierungszwänge. Aus dem gleichen Grunde ist es hilfreich, wenn die Vorsitzenden der kleineren Koalitionsparteien als Bundesminister am Kabinetttisch sitzen. Im Interesse des

Kanzlers ist das allemal, denn so sind sie „eingebunden“. Das heißt nicht zuletzt: Ihr Störpotenzial ist neutralisiert, zumindest geschwächt.

6. Formelle und informelle Strukturen

Natürlich muss auch innerhalb des Bundeskanzleramtes zwischen formellen und informellen Strukturen unterschieden werden. In Deutschland ist das so genannte „Kabinetts-System“ unbekannt, wie es beispielsweise in Frankreich oder bei der EU-Kommission praktiziert wird. Ratgeber sind die Fachabteilungen. Unter der Regierung Schröder hat es da eine bemerkenswerte Neuerung gegeben: Mit dem „Arbeitsstab Chef BK“ ist erstmals ein Beraterkabinetts formell eingerichtet worden (siehe Abb. 2, S. 82f.). Am Ende der Regierungszeit Kohls war die Zahl der Leitungsgruppen und -stäbe auf vier angestiegen (siehe Abb. 1, S. 80f.). Zu Beginn der Regierungszeit Schröders waren es gleich sechs – darunter ein „Arbeitsstab: Beraterin des Bundeskanzlers für deutsch-französische Beziehungen“, von dem niemand weiß, was er in Abgrenzung von Abteilung 2 zu tun hat und tatsächlich tut; sicher ist nur, dass sich die deutsch-französischen Beziehungen derzeit auf einem Tiefpunkt befinden.

Das wichtigste informelle Beraterkabinetts während der Amtszeit von Kanzler Kohl war die allmorgendlich in seinem Büro stattfindende „Kleine Lage“, deren Mitglieder er auch sonst oft zur Erörterung von aktuellen und Strategie-Fragen heranzog. Die Zusammensetzung dieser handverlesenen Runde entsprach nur zum Teil der Hierarchie im Bundeskanzleramt, und es gehörten auch Persönlichkeiten aus dem Bundespresseamt dazu. Insgesamt zählten etwa 10 bis 15 Beamte und Angestellte des Kanzleramtes – vom Referenten bis zum Abteilungsleiter – zum Kreis derjenigen, die zu Kohl direkten Zugang hatten oder unmittelbar von ihm Aufträge erhielten.

Auf die vielen ad hoc-Gremien und Strategierunden, die den Organismus „Bundeskanzleramt“ mobilisieren oder lähmen können, will ich hier nicht eingehen. Ein Bundeskanzler, der Machiavelli studiert hat, wird diese Einrichtungen im Prinzip gutheißen, weil sich hier die Prestigebedürfnisse der Höflinge und ihre Rivalitäten auf ungefährliche Weise austoben können. Er wird die damit einhergehende Fragmentierung von Herrschaftswissen sogar für wünschenswert halten – entscheidend ist, dass bei ihm die Einzelinformationen zusammenlaufen, die erst in ihrer Gesamtheit ein aussagekräftiges Mosaik ergeben. Die Proliferation solcher Zirkel birgt

freilich das Risiko von Doppelarbeit, Reibungsverlusten durch Kompetenzgerangel und abnehmender Koordination.

Noch eine letzte Bemerkung zum Thema „informelle Strukturen“: Als ich im Sommer 1984 als Referent ins Bundeskanzleramt kam, nahm mich ein älterer Kollege beiseite. Er gehörte der CDU an und hatte die 13 Jahre sozialliberaler Koalition im Kanzleramt „überwintert“, wie man das im Beamtenjargon nennt. Er gab mir viele gute Ratschläge und Hinweise, die ich mittlerweile vergessen habe. Eine seiner Bemerkungen habe ich aber noch im Ohr: „Im Bundeskanzleramt“, so sagte er mir, „ist es genau umgekehrt wie in der Natur: In der Natur geht der Mond auf, wenn die Sonne untergeht. Im Kanzleramt jedoch verschwinden alle Trabanten hinterm Horizont, wenn der Kanzler sich für längere Zeit – zum Beispiel während der Urlaubszeit – aus Bonn zurückzieht.“ Später entdeckte ich, dass dies nur die halbe Wahrheit ist. Unter den Trabanten im Kanzleramt gibt es nämlich zwei Kategorien: wichtige und wirklich wichtige. Die wirklich wichtigen erkennt man daran, dass sie in der Ferienzeit Stallwache halten, täglich mit dem abwesenden Kanzler telefonieren und in dessen Auftrag die Republik regieren.

7. Fazit

- Darstellungspolitik ist nicht nur Alltagsphänomen, sondern oft auch Krisensymptom.
- Übertriebenes Simulieren von Handlungsfähigkeit weckt unerfüllbare Erwartungen in der Bevölkerung und ist daher riskant.
- Schlechte Entscheidungspolitik präsentiert sich meist auch als schlechte Darstellungspolitik.
- Die Strukturen des Bundeskanzleramtes werden sowohl durch entscheidungs- als auch durch darstellungspolitische Erfordernisse bestimmt.
- Neben den drei in Artikel 65 Grundgesetz niedergelegten Prinzipien der Regierungsarbeit (Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip) prägt der Grundsatz der Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner die Verfassungswirklichkeit.

Organisationsplan des Bundeskanzleramtes

Kanzlerbüro Leiter: MinDir Dr. Neuer* 2004	
011 Persönliches Büro VAe Weber 2002	012 Eingaben und Petitionen VA Dr. Gundelach 2020

Staatsminister Bernd Schmidbauer 2070
Persönliche Referentin: VAe Sauer 2072

03 Leitungsgruppe; Ministerbüro Leiter: MinDgt Hammes 2032			
031 Kabinetts- und Parlamentarierreferat; Ständiger Protokollführer MinR Winands 2122	032 Persönlicher Referent des Chef BK MinR Stahl 2090	033 Lagezentrum O. I. G. Vogel 2660	034 Pressarbeit Chef BK VA Neumann 2518

Abteilung 1 Zentralabteilung; Innen und Recht MinDir Dr. Roll 2100
--

Abteilung 2 Auswärtige Beziehungen; Entwicklungspolitik; äußere Sicherheit MinDir Bitterlich 2200

Abteilung 3 Soziales; Umwelt; Verkehr; Forschung MinDir Wimmer
--

05 Dienststelle Berlin* Leiter: MinDgt Dr. von Morr 0 30/2 01 79 - 2 50 Vertreter: VA Bühler 0 30 / 2 01 79 - 2 54
051 Arbeitsgruppe Neubau Bundeskanzleramt MinR Thaysen 2116 BauDir Grothues 0 30/2 01 79 - 2 52

Gruppe 11 Leiter: MinDgt Dr. Malina 2110 Personalangelegenheiten der Bundesregierung; Innenrevision Referat 111 Personalangelegenheiten des Bundeskanzleramtes MinR Hütte 2112 Referat 112 Organisation und Haushalt des Bundeskanzleramtes; Beihilfe; Vergabepflichten des Bundeskanzleramtes und der Stiftung Wissenschaft und Politik RegDir'in Heger 2114 Referat 113 Innerer Dienst MinR Thaysen 2116 Referat 114 Informationstechnik MinR Grewenig 2118

Gruppe 21 Leiter: MinDgt Dr. Duckwitz 2210 Auswärtiges Amt; BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Referat 211 Europäische Einigung; bilaterale Beziehungen zu den west- und süd-europäischen sowie nordischen Staaten und der Türkei; Kabinettsausschuß für Europapolitik VL R I Krekler 2212 Referat 212 Bilaterale Beziehungen zu USA und Kanada; Sicherheits- und Abrüstungspolitik; Vereinte Nationen VL R I Blomeyer-Bartenstein 2214 Referat 213 Bilaterale Beziehungen zu den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas, des Transkaukasus sowie zu den zentralasiatischen Republiken VL R I Schäfers 2242 Referat 214 Bilaterale Beziehungen zu Asien, Afrika und Lateinamerika; regionale Zusammenschlüsse in diesen Gebieten VL R I Kraemer 2216 Referat 215 Entwicklungspolitik; Nord-Süd-Fragen RegDir Dr. Baldus 2218

Gruppe 31 Leiter: MinR Scherer Grundsatzfragen der Sozial- und Gesellschaftspolitik; Kontakte zu den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden Referat 311 BM für Arbeit und Sozialordnung MinR Hegerfeldt Referat 312 BM für Gesundheit MinR In Jüchter-Bleber
--

Gruppe 12 Leiterin: MinDgt In Braunöhler 2120 Innere Sicherheit; Polizeiangelegenheiten, Rechtswesen Referat 121 BM der Justiz; Justizianat; Rehabilitation MinR Germelmann 2132 Referat 122 Geheimtatschutzbeauftragter; Sicherheitsbeauftragter RegDir Wegesin 2105 Referat 123 Innere Sicherheit; Polizei; Bundesgrenzschutz; zivile Verteidigung MinR Dr. Kusch 2108

Gruppe 22 Leiter: O. I. G. Sude 2230 BM der Verteidigung; Bundessicherheitsrat Referat 221 Wehrverwaltung; Rüstung RegDir Kretschmer 2240 Referat 222 Militärische Aspekte der Sicherheitspolitik; truppendienstliche Angelegenheiten der Bundeswehr O. I. G. Marzl 2234
--

Gruppe 32 Leiter: VA Dr. Westerhoff Umwelt-, Agrar-, Verkehrs- und Post-, Medien- und Presserecht Referat 321 BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Kabinettsausschuß für Umwelt und G MinR Dr. Rld Referat 322 BM für Ernährung, Landwirtschaft und Länderricht MinR Dr. Kloos Referat 323 BM für Verkehr; Fragen der Post und Telekommunikation MinR In Trebesch Referat 324 Nationale und internationale Medien-, Multimedia-, Medien- und Pressepolitik MinR Möwes RegDir'in Hardich

Gruppe 13 Leiter: MinDgt Dr. Busse 2130 Beziehungen zwischen Bund und Ländern; Verfassungsrecht; staatliche Organisation; Aufgabenplanung der Bundesregierung Referat 131 Bund-Länder-Verhältnis; Bundesrat und Vermittlungsausschuß; Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder MinR In Storsberg 2124 Referat 132 Verfassungsrecht; Arbeitsstab Berlin/Bonn; Organisations- und Geschäftsordnung der Bundesregierung; Statistik; Öffentlicher Dienst; Kommunalwesen; Asyl- und Ausländerrecht; Vertretenerfragen MinR Hammerl 2134

Gruppe 33 Leiterin: MinR In Dr. Bonhoeffer Bildungs- und Forschungspolitik; Familien-, Senioren-, Frauen- und Jugendpolitik Referat 331 BM für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; Kabinettsausschuß für Zukunftsfragen; Kabinettsausschuß für Frauen- und Jugendfragen RegDir'in Stielner-Hoffmann Referat 332 BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Sozialhilfe MinR Krannich
--

* Die Dienststelle Berlin ist dem Leiter Kanzlerbüro zugeordnet; bezüglich des Bereichs „Neubau Bundeskanzleramt“ ist sie Abteilungsleiter 1 unterstellt.

**Bundeskanzler
Helmut Kohl**

02 Arbeitsstab Öffentlichkeitsarbeit und Medienpolitik Leiter: VA Fritzenkötter 2500		
021 Öffentlichkeitsarbeit, Verbindung zu gesellschaftlichen Gruppen VA Roik 2506	022 Pressestelle; Besuchergruppen MinR Gärtner 2522	023 Medienbeobachtung VA Dr. Wolter 2504

**Bundeskanzleramt
Bundesminister
Friedrich Bohl**
2030

04 Arbeitsstab ChefBK neue Länder Leiter: VA Dr. Aretz 2050	
041 Grundsatzfragen N.N. 3012	042 Verbindung zu den Abgeordneten der neuen Länder, Sonderaufgaben VA Dr. Kontetzki 3010

**Staatsminister
Anton Pfeifer** 2060
Persönlicher Referent: VA Schwenzfeier 2092

Agrar;
2300

Abteilung 4
Wirtschafts- und Finanzpolitik;
Koordination neue Länder
MinDir Dr. Nehring 2400

Abteilung 5
Gesellschaftliche und politische
Analysen; kulturelle Angelegenheiten
MinDir Mertens 2700

Abteilung 6
Bundesnachrichtendienst.
Koordination der Nachrichtendienste des Bundes
MinDgt Dr. Hanning 2600
Ständiger Vertreter:
MinDgt Staubwasser 2610

Wirtschaftspolitik;
2310
2312
2308

Gruppe 41
Leiter: MinR Dr. Zappernick 2410
Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen der Europapolitik; Außenwirtschaftspolitik; BM für Wirtschaft: Abt. E
Referat 411
Wirtschaftliche Aspekte der europäischen Integration; Europäischer Binnenmarkt; EG-rechtliche Fragen; Wirtschafts- und Währungsunion
RegDir Dr. Corsepius 2412
Referat 412
Außenwirtschaft; Geld und Währung; Finanzmärkte; multinationale Organisationen; BM für Wirtschaft: Abt. V; BM der Finanzen: Abt. VII und IX teilw.
RegDir Dr. Scheid 2422

Gruppe 51
Leiter: VA Müller 2510
Kommunikation; gesellschaftliche und politische Analysen
Referat 511
Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskanzlers
VA Lübbering 2540
Referat 512
Auswertung von Programmen und Modellen politischer Problemlösung
VA Blerett 2550
Referat 513
Dokumentation; Pressematerialien
VA Wagenknecht 2530

Referat 601
Bundesnachrichtendienst.
Dienstaufsicht; Personal, Organisation, Haushalt. Recht der Informationsgewinnung, Sicherheit, Vergabepflichten, parlamentarische Angelegenheiten
MinR Friete 2612
Referat 602
Nachrichtendienstliche Lageinformation, Auftragssteuerung des Bundesnachrichtendienstes, Auslandsbeziehungen
MinR in Dr. Vollmer 2614
Referat 603
Koordination der Nachrichtendienste des Bundes; Staatssekretärausschuß für das geheime Nachrichtenwesen; parlamentarische Kontrollgremien; Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst
MinR Redau 2622
Referat 604
Nachrichtendienstliche Informationsverwertung
Proliferator, internationaler Waffen- und Rauschgifthandel, internationale Geldwäsche internationaler Terrorismus, Nuklearschmutzgel
MinR Wenckebach 2624
Referat 605
Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten des Bundesnachrichtendienstes, Struktur- und Personalentwicklung
RegDir Vorbeck 2618

Wirtschaftspolitik;
2320
2322
2340
2326
2324
2330

Gruppe 42
Leiter: MinDgt Dr. Pfaffenbach 2418
Wirtschaftspolitik; Mittelstand; Wirtschaftsrecht; Koordination neue Länder; BM für Wirtschaft (außer Abt. E und V); Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik; BM der Finanzen (außer Abt. VII und IV teilw.); Kabinettsausschuß neue Bundesländer
Referat 421
Grundsatzfragen; wirtschaftspolitische Sonderaufgaben; gesamtwirtschaftliche Entwicklung; Kabinettsausschuß für Wirtschaft
MinR Homann 2440
Referat 422
Koordination neue Länder
MinR Annette 2222
Referat 423
Wirtschaftsrecht und Wettbewerbspolitik; offene Vermögensfragen in den neuen Ländern
MinR Zilch 2224
Referat 424
Mittelstand; regionale Wirtschaftspolitik; Wirtschaftsfragen neue Länder
RegDir Dr. Sallandt 2450
Referat 425
Bundeshaushalt; Bundesländer-Finanzbeziehungen; Bundesliegenschaften
RegDir Schröder 2432
Referat 426
Steuerpolitik; Zölle
RegDir Dr. Heller 2434

Gruppe 52
Leiter: VA Dr. Laitenberger 2516
Kulturelle Angelegenheiten; Kirchen; politische Bildung
Referat 521
Verbindung zum Bereich von Kunst und Kultur sowie zu den Kirchen
VA Grünhege 2514
Referat 522
Deutsche kulturelle und wissenschaftliche Einrichtungen im Ausland; Mittlerorganisationen
VLR I Dr. Jacobs 2520

Wirtschaftspolitik;
2306
2316
2314

Gruppe 43
Leiter: MinR Kindler 2420
Gewerbliche Wirtschaft, Raumordnungs- u. Baupolitik
Referat 431
Industrie; Energiepolitik; Treuhand-Nachfolge
RegDir Dr. Brandis 2406
Referat 432
BM für Raumordnung, Bauwesen u. Städtebau; Mietrecht
MinR Hilgen 2442

Postanschrift:

Bundeskanzleramt
53106 Bonn

Hausadresse/Lieferadresse:

Bundeskanzleramt
Adenauerallee 139 - 141
53113 Bonn

Dienststelle Berlin des Bundeskanzleramtes

Postfach 61 02 61
10924 Berlin

Schloßplatz 1
10178 Berlin

Telefon:

- Amtsanschluß (02 28) 56 - 0
- Querverbindung 654 - 9
Berlin: (0 30) 2 01 79 - 0

Telefax: (02 28) 56 23 57

Berlin: (0 30) 2 01 79 - 3 00 / 3 01

Telefax: 17 22 83 37 = BKamt BN

Fernschreibanschlüsse:
- 8 86 750, 8 869 526

Organisationsplan des Bundeskanzleramtes

01 Kanzlerbüro LeiterIn: VAe Krampitz 2004 Pers. Ref. BK VA Schmitz 2050		
011 Verbindungen zu gesellschaftl. Gruppen VA Dr. Steg 2005	012 Eingaben und Petitionen VA Dr. Gundelach 2020	013 Medienbeobachtung VA Dr. Wolter 2504

02 Büro Chef BK Leiter: MR Simons 2090				
021 Persönlicher Referent VA Dahm-Griess 2032	022 Pressearbeit Chef BK VA Jakobs 2506	023 Lagezentrum O. I. G. Vogel 2680	024 Projektleitung VA Buckssteeg 2069	025 Dokumentation; Pressematerialien VA Wagenknecht 2530

Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien
Staatsminister Dr. Naumann 2060
 Büroleiterin: VAe Haack 2092

04 Büro Staatssekretär Leiter: VA Dr. Seeba 2072			
041 Persönlicher Referent RegDir Dr. Kühne 2540	042 Kabinet- und Parlamentreferat MinR'in Kremer 2122	043 Betreuung von Presse und Besuchergruppen MinR Gärtner 2522	044 Sonderaufgaben N.N.

Abteilung 1
 Zentralabteilung; Innen und Recht;
 Bund-Länder-Verhältnis
MinDir Hüper 2100

- Gruppe 11**
 Leiter: MinR Hegerfeldt 2110
 Personalangelegenheiten der Bundesregierung;
 Umzugsbeauftragter; Innenrevision
Referat 111
 Personalangelegenheiten des Bundeskanzleramtes
 RegDir Ueck 2112
- Referat 112**
 Organisation und Haushalt
 RegDir'in Heger 2114
- Referat 113**
 Innerer Dienst
 MinR Thaysen 2116
- Referat 114**
 Informationstechnik
 MinR Grewentig 2118
- Referat 115**
 Geheimschutzbeauftragter; Sicherheitsbeauftragter
 MinR Wegesin 2105
- Projektgruppe 116**
 Neubau Bundeskanzleramt
 MinR Thaysen 2116
- MinR Grothues**

Abteilung 2
 Auswärtige Beziehungen;
 Entwicklungspolitik; äußere Sicherheit
MinDir Steiner 2200

- Gruppe 21**
 Leiter: MinDgt Dr. Duckwitz 2210
 Auswärtiges Amt; BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat 211
 Bilaterale Beziehungen zu USA und Kanada;
 Sicherheits- und Abrüstungspolitik; Vereinte Nationen;
 Auswärtige Kulturpolitik
 VLR I Blomeyer-Bartenstein 2214
- Referat 212**
 Bilaterale Beziehungen zu den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas, des Transkaukasus sowie zu den zentralasiatischen Republiken
 VLR I Nickel 2242
- Referat 213**
 Bilaterale Beziehungen zu Asien, Afrika und Lateinamerika;
 regionale Zusammenschlüsse in diesen Gebieten
 VLR I Kraemer 2216
- Referat 214**
 Entwicklungspolitik; Nord-Süd-Fragen
 RegDir Dr. Kitechelt 2218
- Gruppe 22**
 Leiter: VLR I Silberberg 2212
 Europapolitik
Referat 221
 Europäische Einigung,
 VLR Dr. Dengg 2237
- Referat 222**
 Bilaterale Beziehungen zu den west- und südeuropäischen sowie nordischen Staaten und der Türkei
 VLR Dr. Nunn 2550

Abteilung 3
 Soziales; Bildung; Forschung;
 Umwelt; Verkehr; Agrar
VA Tlemann

- Gruppe 31**
 Leiter: VA Scholten
 Grundsatzfragen der Sozial- und Gesellschaften;
 Kontakte zu den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden
Referat 311
 BM für Arbeit und Sozialordnung
 RegDir Dr. Becker-Neut 2112
- Referat 312**
 BM für Gesundheit
 ORR Dietz
- Referat 313**
 BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
 Verbindung zu den Wohlfahrtsverbänden
 Sozialhilfe
- Referat 314**
 BM für Bildung und Forschung
 MinR'in Steiner-Hoffmann
- Gruppe 32**
 Leiter: VA Dr. Westerhoff
 Umwelt-, Agrar-, Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen
Referat 321
 BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
 Kabinettausschuß für Umwelt und Gesundheit
 MinR Dr. Rid
- Referat 322**
 BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 RegDir Schäfer
- Referat 323**
 BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
 MinR'in Trebesch
- Referat 324**
 Medienfragen
 MinR Möwes
 MinR'in Hardich

- Gruppe 14**
 Leiter: MinDgt Hammes 2033
Referat 141
 Kirchen
 N.N.
- Referat 142**
 Sport
 MinR Kränich 2314
- Gruppe 15**
 Dienststelle Berlin
 Leiter: MinDgt Dr. von Morr 2850
- Gruppe 16**
 Leiter: VA Dr. Aretz
 Kulturelle Angelegenheiten
Referat 161
 Grundsatzfragen
 VA Dr. Prill 2512

- Gruppe 12**
 Leiterin: MinDgt'in Braundhler 2120
 Innere Sicherheit; Polizeiangelegenheiten;
 Rechtswesen
Referat 121
 BM der Justiz; Justizariat
 MinR Garmelmann 2132
- Referat 122**
 Innere Sicherheit; Polizei; Bundesgrenzschutz;
 zivile Verteidigung
 MinR Dr. Kusch 2108
- Gruppe 13**
 Leiter: MinDgt Dr. Busse 2130
 Beziehungen zwischen Bund und Ländern;
 Aufgabenplanung der Bundesregierung
Referat 131
 Bund-Länder-Verhältnis; Bundesrat und Vermittlungsausschuß; Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder
 MinR Koehler 2124
- Referat 132**
 Verfassungsrecht; Öffentlicher Dienst;
 Kommunalwesen; Ausländerrecht; Vertriebenenfragen
 N.N. 2134

- Gruppe 23**
 Leiter: O. I. G. Bergmann 2230
 BM der Verteidigung; Bundessicherheitsrat
Referat 231
 Wehrawerwaltung; Rüstung
 MinR Kratachmer 2240
- Referat 232**
 Militärische Aspekte der Sicherheitspolitik;
 truppendienliche Angelegenheiten der Bundeswehr
 O. I. G. Finster 2234

Bundeskanzler
Gerhard Schröder

05
Arbeitsstab:
Beraterin des Bundeskanzlers
für deutsch-französische Beziehungen

VaE Sauzay 2082

Bundeskanzleramt
Bundesminister
Bodo Hombach

2030

03 **Arbeitsstab ChefBK**
Leiter: N.N.

031 Politische Grundsatzfragen MinR Sontowsky 2514	032 Analysen N.N.	033 Politische Planung VA Grate 2518	034 Auswertung von Programmen und Modellen polit. Problemlösung N.N.
--	---------------------------------------	--	--

Staatssekretär
Bundeskanzleramt
Dr. Steinmeier
Leiter für die Nachrichtendienste
des Bundes

2070

Beauftragter der Bundesregierung
für Angelegenheiten der neuen
Länder
Staatsminister Rolf Schwanzitz
Büroleiterin: MinR'in Ritter 2504 2500

ung;
ar
2300

Abteilung 4
Wirtschafts- und Finanzpolitik

MinDir Prof. Dr. Gretschmann 2400

Abteilung 5
Bundesnachrichtendienst;
Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes
MinDir Uhlrau 2600
Ständiger Vertreter:
MinDgt Staubwasser 2610

06
Arbeitsstab:
Angelegenheiten der neuen Länder
Leiter: MinR Biedermann 2480

Gruppe 41
Leiter: MinDgt Dr. Pfaffenbach 2418
BM für Wirtschaft und Technologie
(außer Abt. V); Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik;
BM der Finanzen
(außer Abt. VII und IV teilw.);

Referat 411
Grundsatzfragen; wirtschaftspolitische Sonderaufgaben;
gesamtwirtschaftliche Entwicklung;
Kabinettsauschluß Jahreswirtschaftsbericht
MinR Homann 2440
RegDir Dr. Scheube 2445

Referat 412
Wirtschaftsrecht, Wettbewerbs- und
Technologiepolitik; offene Vermögensfragen
in den neuen Ländern
MinR Zilch 2224

Referat 413
Mittelstand; regionale Wirtschaftspolitik;
MinR Dr. Selland 2450

Referat 414
Bundeshaushalt; Bund-Länder-Finanzbeziehungen;
Bundesliegenschaften
RegDir Suhr 2432

Referat 415
Steuerpolitik; Zölle
RegDir Sell 2448

Referat 501
Bundesnachrichtendienst:
Dienstaufsicht, Personal, Organisation, Haushalt,
Recht der Informationsgewinnung, Sicherheit,
Vergabeprüfstelle, parlamentarische Angelegenheiten
MinR Friehe 2612

Referat 502
Nachrichtendienstliche Lageinformation;
Auftragssteuerung des Bundesnachrichtendienstes;
Auslandsbeziehungen
MinR'in Dr. Vollmer 2614

Referat 503
Koordinierung der Nachrichtendienste
des Bundes; Staatssekretärausschuß für
das geheime Nachrichtenwesen; parlamentarische
Kontrollgremien; Bundesamt für Verfassungsschutz;
Militärischer Abschirmdienst
MinR Radau 2622

Referat 504
Nachrichtendienstliche Informationsverwertung;
Proliferation, internationaler Waffen- und
Rauschgifthandel, internationale Geldwäsche,
Internationaler Terrorismus, Nuklearschmuggel
MinR Wenckebach 2624

Referat 505
Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten
des Bundesnachrichtendienstes; Struktur- und
Personalentwicklung
RegDir Vorbeck 2618

Referat 061
Grundsatzfragen,
N.N.

Referat 062
Koordinierung neue Länder;
Kabinettsauschluß neue Länder
MinR Annette 2222

Referat 063
Finanz-, arbeitsmarkt-, sozialpolitische Fragen;
Landwirtschaft
VA Dr. Nägele 2490

Referat 064
Treuhandnachfolgeeinrichtungen; Infrastrukturpolitik,
EU-Beihilfenfragen
VA Dr. Klockain 2492

Referat 065
Wirtschaft und Technologieförderung
N.N.

Gruppe 42
Leiter: MinR Kindler 2420
Gewerbliche Wirtschaft

Referat 421
Industrie; Energiepolitik
RegDir Dr. Brandts 2406

Gruppe 43
Leiter: MinR Dr. Pillath 2422
Außenwirtschaftspolitik; Sherpa-Stub

Referat 431
Wirtschaftliche Aspekte der europäischen Integration;
Europäischer Binnenmarkt; EU-rechtliche Fragen;
Wirtschafts- und Währungsunion
RegDir Dr. Corsepius 2412

Referat 432
Außenwirtschaft; Geld und Währung; Finanzmärkte;
multinationale Organisationen;
BM für Wirtschaft und Technologie; Abt. V;
BM der Finanzen; Abt. VII und IX teilw.
N.N.

Postanschrift: Hausadresse/Lieferadresse: Telefon:
Bundeskanzleramt Bundeskanzleramt
53106 Bonn Adenauerallee 139 - 141 (0 18 88) - 4 00 - (0)
53113 Bonn

Dienststelle Berlin des Bundeskanzleramtes
Postfach 61 02 61 Schloßplatz 1
10924 Berlin 10178 Berlin

Vorsitzender des Personalsrates:
OAR Lemberg, Ruf-Nr. 2645

Frauenbeauftragte:
RD in Scheuring, Ruf-Nr. 2251

Vertrauensperson der Schwerbehinderten:
VA Wagenknecht, Ruf-Nr. 2530

Informationsverbund
Berlin/Bonn (IVBB): 64 00 - 0
Amtsanschluß Bonn (02 28) 56 - 0
Berlin: (0 30) 4000 - 0

Telefax:
(02 28) 56 23 57

Berlin: (0 30) 4000 - 18 18 / 18 19

Fernschreibanschlüsse:
- 8 86 750, 8 869 526
e-mail: Lagezentrum@bk.bund400.de

2310
Wirtschaftspolitik;
n und

2312

2308

2314

2316

2320
ohnungspolitik

2322

2340

2326

2324
2330

- Die Koordinationsaufgaben des Bundeskanzleramts reichen weit über das regierungsinterne Management hinaus.
- Zu den wichtigsten Dienstleistungen, die das Bundeskanzleramt für den Kanzler erbringt, gehören Information (zusammen mit dem Bundespresseamt), Formulierung und Weitergabe politischer Impulse (eventuell zusammen mit der Parteizentrale), Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit (zusammen mit dem Bundespresseamt, eventuell auch der Parteizentrale).
- Der wachsende Bedarf an Koordination innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bundesregierung und Bundestag begünstigt die Tendenz, den Posten des Chefs des Bundeskanzleramtes mit einem Bundesminister für besondere Aufgaben („Politiker-Lösung“) statt mit einem beamteten Staatssekretär („Beamten-Lösung“) zu besetzen.
- Das Bundeskanzleramt fungiert als Geschäftsstelle nicht nur des Kabinetts, sondern auch der Koalition. Strittige Fragen von größerer politischer Brisanz werden nicht im Bundeskabinett, sondern in der Koalitionsrunde erörtert. Das gilt oft auch für Fragen, die aus darstellungspolitischen Gründen geheimhaltungsbedürftig sind.
- Im Alltag des Bundeskanzleramtes spielen informelle Zirkel eine wichtige Rolle. Sie dienen nicht zuletzt der erwünschten Fragmentierung von Herrschaftswissen. Die Proliferation solcher Zirkel birgt freilich das Risiko von Doppelarbeit, Reibungsverlusten durch Kompetenzgerangel und abnehmender Koordination.

Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen

Das Bundeskanzleramt zählt in der Bundesrepublik zu den politischen Gebäuden mit dem höchsten Bekanntheitsgrad, kaum ein politisches Bauwerk ist derart oft Gegenstand oder zumindest doch Kulisse der politischen Berichterstattung in Deutschland. Gleichwohl steht die Kenntnis darüber, was eigentlich im Kanzleramt geschieht, was es zur Regierungszentrale macht, welche Rolle es im Machtgeflecht von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag und Regierungsparteien spielt,¹ in keinem Verhältnis zu seinem medieninszenierten Bekanntheitsgrad. Auch in der politikwissenschaftlichen Forschung ist die Einbindung des Bundeskanzleramtes in die Politikgestaltungsmechanismen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben.²

Mit den nachstehenden Betrachtungen zur Rolle des Bundeskanzleramtes im Machtgeflecht von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag und Regierungsparteien sollen deshalb Antworten auf folgende

¹ Umfassend zu diesem Machtdreieck Gros, Jürgen: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982–1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998; ergänzend Graß, Karl Martin: Partei – Fraktion – Regierung. Bemerkungen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Haungs, Peter u. a. (Hrsg.): Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag, Paderborn u. a. 1992, S. 549–561; zum Verhältnis von Parteien, Parlament und Regierung vgl. auch Klein, Hans H: Eine demokratische Notwendigkeit. Die Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft, in: FAZ, 5.7.1999.

² Ausnahmen bilden dabei Behrend, Günter: Das Bundeskanzleramt, Frankfurt a. M./Bonn 1967; König, Klaus: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen. Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat, Nr. 1, 1989, S. 49–70; Müller-Rommel, Ferdinand/Pieper, Gabriele: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/22, 1991, S. 3–13; Busse, Volker: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, 2. überarb. Aufl., Heidelberg 1997; Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989, Stuttgart 1998; Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung.

Fragen gesucht werden: Was sind Aufgaben und Funktionen des Bundeskanzleramtes? Welche Bedeutung hat es für den Bundeskanzler und seine politische Stellung? Was macht das Bundeskanzleramt zur Machtquelle für den Bundeskanzler?

Im Mittelpunkt der Ausführungen steht dabei die Kanzlerschaft Kohls. Helmut Kohl war 16 Jahre Bundeskanzler – so lange wie kein Regierungschef in der Bundesrepublik Deutschland vor ihm.³ Trifft die These zu, nach der eine adäquate Berücksichtigung des Kanzleramtes als Machtressource durch den Bundeskanzler einen wichtigen Garanten einer langen Amtsdauer darstellt,⁴ dann scheint es besonders reizvoll, den vermeintlichen Geheimnissen des „Systems Kohl“⁵ vor dem Hintergrund der genannten Fragestellungen und unter Berücksichtigung des Spannungsfeldes von Entscheidungs- und Darstellungspolitik nachzuspüren. Gleichzeitig impliziert diese These, dass die Bedeutung des Kanzleramtes als Machtressource damit entscheidend vom jeweiligen Bundeskanzler und seinem Regierungsstil abhängt und erst in zweiter Linie von den formalen Voraussetzungen des Amtes an sich. Entsprechend können die Fragen danach, welche Faktoren das Bundeskanzleramt zur Machtquelle für den Bundeskanzler machen, nicht beantwortet werden, ohne dessen Politik- und Regierungsstil mit einzubeziehen. Vergleichende Rückblicke auf die Bedeutung des Bundeskanzleramtes als Machtquelle in früheren Kanzlerschaften⁶ sowie Ausblicke auf die aktuelle Kanzlerschaft werden jeweils eingebunden.

³ Zu den Kanzlerschaften vgl. im Überblick Knopp, Guido: Kanzler. Die Mächtigen der Republik, München 1999.

⁴ Korte verweist in diesem Zusammenhang auf folgenden Aspekt: „Zur Machtressource der Kanzler seit Adenauer gehörte das wichtige Machtdreieck von Kanzleramt, Regierungspartei und Öffentlichkeit. Nur wer erfolgreich alle drei Quellen der Macht gleichermaßen berücksichtigte, durfte mit einer langen Amtsdauer rechnen.“ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Vom strahlenden Sieger zum Korrektur-Kanzler, in: Focus, Nr. 20, 17.5.1999, S. 90.

⁵ Dazu umfassend Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, 1998.

⁶ Vgl. v.a. Küpper, Jost: Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstiles in der Ära Adenauer, Frankfurt a. M. u. a. 1985; Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik, H. 1, 1986, S. 44–66; Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 1, 1988, S. 15–32; Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988; ergänzend auch Hefty, Georg Paul: Von Adenauer bis Schröder, von Wuermeling bis Steinmeier. Die Bonner Epoche des Bundeskanzleramtes, in: FAZ, 10.7.1999.

Die Beschreibung der Bedeutung des Bundeskanzleramtes im deutschen Regierungssystem geht von nachstehenden drei Thesen aus, die im Weiteren erläutert werden:

1. Das Kanzleramt bietet zwar die Voraussetzung als Machtquelle, ist aber keineswegs per se Machtressource des Kanzlers.
2. Entscheidend für die Bedeutung des Kanzleramtes als Machtquelle sind die Konstruktion der Leitungsebene, die Person des Chefs des Bundeskanzleramtes (Amtsinhaber) und dessen Verhältnis zum Bundeskanzler.
3. Der Bundeskanzler muss sich den Sachverstand des Bundeskanzleramtes durch hierarchieunabhängigen aktiven Zugriff erschließen.

1. Das Kanzleramt bietet zwar die Voraussetzungen als Machtquelle, ist aber keineswegs per se Machtressource des Kanzlers.

Das Bundeskanzleramt ist eine rechtlich selbstständige oberste Bundesbehörde mit heute etwa 500 Mitarbeitern. In einem Zusatz zum Einzelplan des Bundeskanzlers und Bundeskanzleramtes im Haushalt des Bundes wird die zentrale Aufgabe des Bundeskanzleramtes in eine klare und zugleich doch dem Bundeskanzler Freiräume gewährende Formel gegossen. Diese lautet: „Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Bundeskanzler des Bundeskanzleramtes, das vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wird. Das Bundeskanzleramt hat den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten. Es hat die Entscheidungen des Bundeskanzlers vorzubereiten und auf ihre Durchführung zu achten.“ Nimmt man zu dieser Aufgabenbeschreibung noch die Bestimmungen aus der Geschäftsordnung der Bundesregierung hinzu,⁷ so ergibt sich für das Bundeskanzleramt ein dreifacher Funktionskatalog, der sich folgendermaßen umreißen lässt:

- allgemeine Unterstützungsfunktion in Bezug auf die Arbeit des Bundeskanzlers,
- Sekretariatsfunktion für die Bundesregierung als Kollegialorgan (was z. B. die Vor- und Nachbereitung der Kabinettsarbeit angeht) und
- Koordinationsfunktion bezüglich der Zusammenarbeit der Fachressorts.

⁷ Abgedruckt in: Busse: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, S. 160–167.

Soll das Kanzleramt eine Machtressource für den Bundeskanzler sein, dann benötigen diese formalen Aufgaben und Funktionen des Bundeskanzleramtes allerdings eine Übersetzung in die politische Praxis, eine Ausrichtung, die über einen formalisierten bürokratischen Ablauf hinausgeht. So müssen beispielsweise bei der Erfüllung der Funktionen die Inhalte der Koalitionsvereinbarungen der Regierungsparteien berücksichtigt werden, die Eckpunkte der Regierungserklärungen,⁸ die Programme der regierenden Parteien, die Ergebnisse von Koalitionsrunden, die Initiativen der Mehrheitsfraktionen, die politischen Richtlinien des Kanzlers. Wichtig ist dabei aber zudem, dass Informationen aus den Ressorts, den Mehrheitsfraktionen und Regierungsparteien nicht nur das Kanzleramt erreichen, sondern auch die politische Leitungsebene bzw. den Bundeskanzler selbst und schließlich in den politischen Entscheidungsprozessen wahrgenommen werden. Diese Übersetzungsarbeit ist keineswegs so selbstverständlich, wie es zunächst erscheinen mag. Das Kanzleramt funktioniert nicht von alleine als Verbindungswelle zwischen den Achsen Bundesregierung, Parteien und Fraktionen. Dies soll nachfolgend an zwei Beispielen aus den Amtszeiten der Kanzler Kohl und Schröder verdeutlicht werden. Symptomatisch dabei ist, dass beide Fallbeispiele die Frühphasen neuer Kanzlerschaften bzw. Regierungen betreffen.⁹

1.1 Das Kanzleramt in der Frühphase Kohl

Als Bundeskanzler Kohl im Herbst 1982 mit Hilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums die Regierungsverantwortung in der Bundesrepublik Deutschland übernahm, installierte er im Bundeskanzleramt eine Art Doppelspitze.¹⁰ Chef des Bundeskanzleramtes im Range eines beamteten

⁸ Umfassend dazu, Fröhlich, Manuel: Sprache als Instrument politischer Führung. Helmut Kohls Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, München 1997.

⁹ Vgl. zu Organisations- und Koordinationsdefiziten im Kanzleramt während der Kanzlerschaften Erhard, Kiesinger, Brandt und Schmidt im Überblick auch Hefty, Georg Paul: Von Adenauer bis Schröder, von Wuermeling bis Steinmeier. Die Bonner Epoche des Bundeskanzleramtes, in: FAZ, 10. 7. 1999.

¹⁰ Daneben waren im Bundeskanzleramt noch die Parlamentarischen Staatssekretäre Friedrich Vogel (Koordination der Arbeit der Bundesregierung mit den Belangen der Bundesländer) und Peter Lorenz (Bevollmächtigter der Bundesregierung für Berlin) angesiedelt. Vgl. zur Konstruktion der Leitungsebene des Bundeskanzleramtes in den ersten Jahren der Ära Kohl Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, S. 31–37.

Staatssekretärs wurde Waldemar Schreckenberger.¹¹ Als Staatssekretär des Bundeskanzleramtes oblag ihm die Leitung des Hauses, außerdem war er in seiner Eigenschaft als Staatssekretär der Bundesregierung zugleich für das Regierungsmanagement zuständig. In Anlehnung an das unter Bundeskanzler Schmidt erfolgreiche Duo von Kanzleramtschef Manfred Schüler und Staatsminister Hans-Jürgen Wischniewski wurde Schreckenberger als Staatsminister (Parlamentarischer Staatssekretär) im Bundeskanzleramt Philipp Jenninger zur Seite gestellt. Dessen Zuständigkeiten sollte die Kontaktpflege zum Bundestag, v.a. aber zu den Mehrheitsfraktionen im Parlament und die Koordination der Regierungsarbeit mit ihnen umfassen. Zudem war Jenninger für die Gestaltung der Deutschlandpolitik und die Kontakte mit der DDR im Bundeskanzleramt verantwortlich.¹²

Allerdings harmonierten Schreckenberger/Jenninger keineswegs so gut wie noch in den siebziger Jahren Schüler/Wischniewski. Die Defizite der neuen Doppelspitze im Bundeskanzleramt zeigten sich schnell: Derjenige, der die Bonn-Erfahrung aus seiner Zeit als parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion besaß – Jenninger –, brachte sie kaum merklich ein, wurde im kanzleramtsinternen Kompetenzgerangel mit Schreckenberger oftmals auch ausgegrenzt. Er widmete sich dem für ihn wesentlich interessanteren, nicht zuletzt neuen Aufgabenfeld der Deutschlandpolitik, ohnehin ein Filetstück der Bonner Regierungsarbeit. Seine persönlichen Kontakte in die Unionsfraktion, seine prozessuralen Insider-Kenntnisse bezüglich der Bonner Politikabläufe wurden so für die Leitungs- und Koordinierungsarbeit des Bundeskanzleramtes kaum nutzbar gemacht.

Der Verwaltungsjurist Schreckenberger dagegen, der politische Erfahrungen als Leiter der Mainzer Staatskanzlei und rheinland-pfälzischer Justizminister besaß, verfügte in Bonn über kein eigenes Netzwerk, dessen er sich hätte bedienen können, um frühzeitig Informationen über politische Entwicklungen zu sammeln oder Stimmungslagen in Fraktion und Partei zu sondieren. Schreckenberger fehlte jegliche politische Verwurzelung in Bonn. Er war nicht Mitglied der CDU/CSU-Fraktion, hatte keinen intensiven

¹¹ Kohl und Schreckenberger waren alte Weggefährten. Sie besuchten beide dieselbe Schule in Ludwigshafen und waren auch später einander politische Begleiter. Vgl. zu den Hintergründen auch Dreher, Klaus: Erleuchtendes aus dem Bermuda Dreieck. Jedem ist erlaubt, was erlaubt ist. Erinnerung an den einstigen Kanzleramtsminister Waldemar Schreckenberger, in: SZ, 14./15. 12. 1996.

¹² Im Einzelnen vgl. Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, S. 31–47.

Kontakt zu ihr und auch seine Kontakte in die CDU waren begrenzt. Er verfügte am Regierungssitz über kein nennenswertes Warnsystem zur Sondierung und Früherkennung von Entwicklungen innerhalb der CDU, auch war ihm überhaupt der Einfluss der Parteien auf die Regierungspolitik aus demokratie- und staatstheoretischen Überlegungen suspekt.¹³ Entsprechend suchte er nicht gerade ihre Nähe. Dies alles prägte sein Agieren als Chef des Bundeskanzleramtes. Als Beobachter der politischen Szene, als Frühwarnsystem war er für den Bundeskanzler damit weitgehend wertlos. Schreckenberger konnte Kohl so zum einen nicht die Detailinformationen liefern, an denen dieser wiederum besonderes Interesse hatte, zum anderen wollte er dies – hier spielte die spezifische Amtsinterpretation des Verwaltungswissenschaftlers eine Rolle – auch nicht, denn „Schreckenberger fand, es sei besser, Kohl nicht immer zu informieren, auch, damit er, wenn etwas schief ging, sagen konnte, davon wisse er nichts, dafür sei der Chef des Kanzleramtes verantwortlich.“¹⁴

Die Folgen blieben nicht aus: In den ersten Regierungsjahren Kohls ereigneten sich eine Vielzahl von Pannen, die oftmals auf Koordinierungsdefizite in der Regierungszentrale zurückgingen (z.B. abgasarme Autos, Parteispenden-Affäre, Kohlekraftwerk Buschhaus).¹⁵ Reibungsverluste in der Regierungsarbeit wurden immer deutlicher, das Ansehen der neuen Bundesregierung in der Öffentlichkeit ließ deutlich nach.¹⁶

1.2 Das Kanzleramt in der Startphase der Regierung Schröder

Schon sehr schnell nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 zeigten sich in der rot-grünen Regierungsarbeit unter Bundeskanzler Schröder

¹³ Aufschlußreich hierzu Schreckenberger, Waldemar: Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Oligarchie der Spitzenpolitiker der Parteien, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 133–157.

¹⁴ Dreher, Klaus: Helmut Kohl. Leben mit der Macht, Stuttgart 1998, S. 320.

¹⁵ Zu den Pannen der ersten Regierungsjahre vgl. Niclauß: Kanzlerdemokratie, S. 230–242; Dreher: Helmut Kohl, S. 333–366; ergänzend auch Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982–1998, Opladen 1998.

¹⁶ Vgl. u.a. Berger, Manfred/Gibowski, Wolfgang G./Roth, Dieter/Schulte, Wolfgang: Starke: Wählerbewegung und stabile Strukturen, kein Test für Bonn – Landtagswahlen 1985, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 3, 1985, S. 411–430; Ginsburg, Hans Jakob: Mit Kohl in den Keller, in: Die ZEIT, 5. 7. 1985.

Abstimmungsdefizite.¹⁷ Mangelnde Koordination lautet der Vorwurf aus den Regierungsfraktionen, insbesondere aus der SPD-Fraktion, an das Kanzleramt.¹⁸ Als Reaktion legten der damalige Chef des Kanzleramtes, Bodo Hombach, sowie der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Frank-Walter Steinmeier, Ende Februar 1999 ein sechsseitiges Papier mit „Spielregeln“ zur künftigen Koordination der Politikgestaltung innerhalb der Regierungskoalition vor. Die Kernaussage des Hombach/Steinmeier-Papieres in Bezug auf die Funktion des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale lautete: „Eine Koordinierungsaufgabe besteht, ihre Erfüllung ist zu optimieren und wechselnden Anforderungen anzupassen“.¹⁹ Weiterhin wurde in dem Papier festgehalten, dass²⁰

- die Ressortminister untereinander die Abstimmungsprozesse über Vorhaben verbessern;²¹
- die Ressortminister bei zentralen, die Öffentlichkeit in besonderem Maße bewegenden Vorhaben die Abstimmung mit dem Bundeskanzler selbst suchen;
- die Minister politische Vorhaben erst dem Kabinett mitteilen, bevor sie damit an die Öffentlichkeit gehen;

¹⁷ Zu den ersten politischen Maßnahmen der Koalitionsregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Herbst 1998 vgl. Gros, Jürgen/Glaab, Manuela: Faktenlexikon Deutschland. Geschichte, Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur, München 1999, S. 37f.

¹⁸ Vgl. dazu auch Knaup, Horand/Palmer, Hartmut/Schumacher, Hajo: Regierung. „So kann man nicht führen“, in: Der Spiegel, Nr. 9, 1.3.1999, S. 22–25; zum Ansehensverlust in der öffentlichen Meinung vgl. Noelle-Neumann, Elisabeth: Zwei Drittel halten die rot-grüne Bilanz für nicht gut, in: FAZ, 21.7.1999.

¹⁹ Zitiert nach: Schwennicke, Christoph: Regieanweisung und Gardinenpredigt, in: SZ, 26.2.1999.

²⁰ Als Quelle des Folgenden vgl. Schwennicke, Christoph: Regieanweisung und Gardinenpredigt, in: SZ, 26.2.1999; Kanzleramt will Planungen der Ressorts abstimmen, in: Die Welt, 27.2.1999; Knaup, Horand/Palmer, Hartmut/Schumacher, Hajo, in: Der Spiegel, Nr. 9, 1.3.1999, S. 22–25.

²¹ Daß dies moniert wurde, weist aber auch auf Effizienzdefizite der Staatssekretärrunde unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes hin, in der solche Abstimmungsprozesse üblicherweise vorgenommen werden.

- die Ministerien Material für einen Arbeitsplan liefern, der verbindlich für die gesamte Legislaturperiode gilt und dem Bundeskanzleramt die zeitliche und inhaltliche Kontrolle der Vorhaben ermöglicht;²²
- zur Koordination der Regierungsarbeit Kabinettsausschüsse gebildet werden; in ihnen sollen ressortübergreifende Aufgaben organisiert werden (z. B. Atomkonsens, Bündnis für Arbeit);
- die Kabinettsdisziplin verstärkt wird; Ressorts, die sich nicht an Absprachen halten, sollen in der darauf folgenden Sitzung aufgefordert werden, ihr Verhalten zu begründen;
- die Interessen der SPD-regierten Länder zur Sicherung der Bundesratsmehrheit „frühzeitig berücksichtigt“ werden; eine zentrale Aufgabe des Leiters des „Arbeitsstabes ChefBK“ soll deshalb sein, potenzielle Konflikte zwischen Bundes- und Länderinteressen schon im Frühstadium zu identifizieren; zusätzlich sollen „Länderbetreuer“ Kontakt v. a. zu den SPD-Ministerpräsidenten halten;
- die „Gegnerbeobachtung“ im Bundeskanzleramt verstärkt wird; Aktivitäten der Opposition sollen mit Hilfe eines Frühwarnsystems erfasst sowie Angriffs- und Abwehrstrategien entwickelt werden.

Die Maßnahmen des Hombach/Steinmeier-Papieres zielten insgesamt v. a. auf die Koordination regierungsinterner Mechanismen²³ sowie auf die Verbesserung der Kommunikation zwischen Kanzleramt und Regierungszentralen der SPD-geführten Bundesländer. Unklar blieb im Papier jedoch die künftige Einbindung der SPD-Fraktion, aber auch die von Bündnis

²² Anklänge an die Versuche eines „Planungsverbundes“ der Bundesministerien mit dem Bundeskanzleramt während der Amtszeit Horst Ehmkes als Chef des Bundeskanzleramtes sind unübersehbar. Zu dem Scheitern dieser Planungsversuche vgl. Brauswetter, Hartmut: Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kabinettsprinzip in der ersten Regierung Brandt 1969–1972, Bonn 1976, insbes. S. 31–45; ergänzend Seemann, Klaus: Entzaubertes Bundeskanzleramt, Landshut 1975, S. 44f.

²³ Wie wenig innovativ allerdings in diesem Punkt die Ideen von Hombach/Steinmeier waren, zeigt ein Vergleich mit den einschlägigen Passagen der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Ein Abdruck der Geschäftsordnung der Bundesregierung findet sich bei Busse: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, S. 160–167.

90/Die Grünen in die Regierungsarbeit.²⁴ Zwar war vorgesehen, dass die Vorsitzenden der regierungstragenden Fraktionen im Bundestag künftig „regelmäßig“ an Kabinettsitzungen teilnehmen sollten, doch stieß dies zum einen auf die vehemente Ablehnung der Betroffenen²⁵ und war zum anderen letztlich nicht mehr als ein Partizipationsplacebo. Denn im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland werden meist – dies gilt sowohl für die Ära Kohl als auch die Regierungszeit Schröders – die wichtigen Beschlussfassungen nur formal im Kabinett vorgenommen, die Entscheidungen aber sind zuvor längst in informellen Koalitionsgremien vorbereitet bzw. getroffen worden.²⁶

Auffällig am Hombach/Steinmeier-Papier war im Übrigen, dass keine Einbindung der SPD-Parteizentrale in die Koordination der Politikgestaltungsprozesse vorgesehen war.²⁷ Dabei waren gerade aus dem Ollenhauer-Haus

²⁴ Zur Unzufriedenheit v.a. der SPD-Fraktion mit ihrer Einbindung in die Regierungs- und Gesetzgebungsarbeit vgl. Knaup, Horand/Palmer, Hartmut/Schumacher, Hajo: So kann man nicht führen, in: Der Spiegel, Nr. 9, 1.3.1999, S. 22–25; ergänzend Hogrefe, Jürgen u. a.: Freie Hand für den Kanzler, in: Der Spiegel, Nr. 11, 15.3.1999, S. 22–35.

²⁵ Zur ablehnenden Reaktion von Peter Struck, Rezzo Schlauch und Kerstin Müller vgl. E. Gujer: Die Bonner Regierung will effizienter werden. Diskussion im Kabinett über den Arbeitsstil der Koalition, in: NZZ, 4.3.1999; Schwennicke, Christoph: Abstimmungsprobleme in Bonn. Regierung und Fraktionen geloben Besserung, in: SZ, 4.3.1999. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung einer Teilnahme der Fraktionsvorsitzenden an Kabinettsitzungen vgl. auch Schreckenberger: Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem, S. 133–157.

²⁶ Wichtiges Abstimmungsgremium der Regierungsarbeit Schröders ist neben der Koalitionsrunde das sogenannte Kleeblatt, dem Gerhard Schröder, Peter Struck (zuvor Oskar Lafontaine), Joschka Fischer sowie Jürgen Trittin angehören. Kritisch zur Auswanderung der Entscheidungen aus dem Kabinett u. a. Hennis, Wilhelm: Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land, in: FAZ, 27.9.1997; Schreckenberger, Waldemar: Der Regierungschef zwischen Politik und Administration, in: Haungs, Peter u. a.: Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag, Paderborn u. a. 1992, S. 612f.

²⁷ Ein Defizit, das im Juni 1999 dann behoben wurde. Im Nachgang zur verlorenen Europawahl wurde zur Verbesserung des Erscheinungsbildes der Bundesregierung beschlossen, die innerparteiliche Kommunikation zu verbessern und Reibungsverluste zu vermindern. Dazu sollen künftig „ständige Konsultationen“ des SPD-Fraktionsvorsitzenden, SPD-Bundesgeschäftsführers und Chef des Kanzleramtes stattfinden. Vgl. auch: Struck verordnet der SPD-Fraktion ein Sprechverbot, in: FAZ, 16.6.1999.

die Vorwürfe an Hombach massiv. Ihm wurde aus der Parteispitze, v. a. aus dem Umfeld des SPD-Parteivorsitzenden Lafontaine sowie des SPD-Bundesgeschäftsführers Schreiner, nicht nur Illoyalität vorgeworfen, sondern auch, sich in Dinge einzumischen, die alleine die Partei betreffen – wie etwa die Neuausrichtung der Partei für einen dritten Weg. So hatte Hombach bei den Gesprächen mit den britischen Sozialisten noch zu Zeiten des Parteivorsitzenden Lafontaine u. a. darauf verwiesen, die Parteikontakte der Briten müssten keineswegs über die SPD-Parteizentrale laufen, sondern könnten direkt über ihn (Hombach) erfolgen.²⁸ Derartig offensichtliche Brüskierungen und die Verlagerungen von Kompetenzen aus der Parteizentrale in die Regierungszentralen können dann machtfährdend auch für den Bundeskanzler werden, solange Parteivorsitz und Kanzleramt getrennt und programmatische Richtungsdiskussionen nicht abgeschlossen sind. Auch vor diesem Hintergrund kann die Demission Lafontaines als Bundesfinanzminister und SPD-Parteivorsitzender und die Übernahme dieses Amtes durch Bundeskanzler Schröder somit eindeutig als Festigung seiner Position im Regierungslager gewertet werden.²⁹

Ausgeblendet blieb im Hombach/Steinmeier-Papier darüber hinaus auch die heikle Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen dem damaligen Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes, Hombach, sowie dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Steinmeier. Ähnlich wie zwischen Schreckenbeger und Jenninger hatte sich hier eine Rivalitätssituation mit effizienzverringenden Auswirkungen auf die Arbeit des Kanzleramtes herausgebildet. Die Aufgabenverteilungen zwischen Hombach und Steinmeier waren – trotz des Hombachschen Diktums: „Ich bin der Chef, Steinmeier der Staatssekretär.“³⁰ – nicht trennscharf, die Stäbe beider arbeiteten autonom und zugleich rivalitätsmotiviert nebeneinander, argwöhnisch beobachteten die „Hannoveraner-“ und „Düsseldorfer-Mitarbeiterstäbe“ gegenseitig ihre Arbeit, die Berichte der beiden Akteure

²⁸ Dazu Hogrefe, Jürgen u. a.: Freie Hand für den Kanzler, in: Der Spiegel, Nr. 11, 15.3.1999, S. 22-35.

²⁹ Zu den Hintergründen von Lafontaines Rücktritt von Parteivorsitz und Ministeramt vgl. Hogrefe, Jürgen u. a.: Freie Hand für den Kanzler, in: Der Spiegel, Nr. 11, 15.3.1999, S. 22-32; Perger, Werner A.: Der letzte Sozialist, in: Die ZEIT, 18.3.1999; Hanke, Thomas: Der Hase, der auch ein Igel war, in: Die ZEIT, 18.3.1999.

³⁰ Hombach zitiert nach Deupmann, Ulrich: „Stimmt das, Bodo“, in: Berliner Zeitung, 25.6.1999.

der Leitungsebene an Schröder blieben unabgestimmt und erfolgten getrennt.

Beide hier angeführte Beispiele aus den Früh- und Findungsphasen der Kanzlerschaften Kohls und Schröders verdeutlichen, dass das Kanzleramt keineswegs per se Machtressource des Kanzlers ist, dass die formal vorhandenen Instrumente des Kanzleramtes stumpf bleiben, wenn sie nicht adäquat genutzt werden.

2. Entscheidend für die Bedeutung des Kanzleramtes als Machtquelle sind die Konstruktion der Leitungsebene, die Person des Chefs des Bundeskanzleramtes (Amtsinhaber) und dessen Verhältnis zum Bundeskanzler.

In der Ära Kohl wurde das Bundeskanzleramt erst mit dem Amtsantritt Schäubles im November 1984 und der Ablösung Schreckenbergers als Chef des Kanzleramtes zur zentralen Schaltstelle innerhalb der Bundesregierung und der die Regierung tragenden Akteursgruppen (Parteien und Fraktionen). Dieses blieb es auch unter seinen Nachfolgern Seiters³¹ und Bohl. Was hatte sich im Vergleich zu den ersten zwei Regierungsjahren verändert?

Zunächst einmal waren die Rivalitäten an der Spitze des Kanzleramtes ausgeschaltet durch die Vereinigung zentraler Kompetenzen in der Hand des neuen Chefs des Bundeskanzleramtes. Schäuble übernahm einen Großteil der Zuständigkeiten, die zuvor auf Schreckenberger und Jenninger verteilt waren (u. a. Leitung des Bundeskanzleramtes, Kontakt zu Bundestag und Regierungsfractionen, Zuständigkeit für operative Deutschlandpolitik).³² Weiterhin agierte mit Schäuble, der zugleich Abgeordneter des Bundestages mit langjähriger parlamentarischer Praxis war, der Chef des Bundeskanzleramtes fortan im Rang eines Bundesministers für besondere Aufgaben. Er war damit seinen Ressortkollegen auch vom Rang her gleich

³¹ Zur Rolle von Seiters als Chef des Bundeskanzleramtes während des deutschen Einigungsprozesses 1989/90 vgl. Gros, Jürgen: Entscheidung ohne Alternativen? Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im deutschen Vereinigungsprozess 1989/90, Mainz 1994; ergänzend John, Antonius: Rudolf Seiters. Einsichten in Amt, Person und Ereignisse, Bonn/Berlin 1991.

³² Vgl. im einzelnen Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, S. 33f.

gestellt, hatte eine gemeinsame Status- und Aktionsbasis mit den anderen Ministern. Durch die ministerielle Aufwertung des Chefs des Bundeskanzleramtes wurde zugleich aber auch das Bundeskanzleramt als Institution innerhalb der Bundesregierung aufgewertet und zumindest die Grundlage für einen potentiellen Autoritätsgewinn des Bundeskanzlers geschaffen.³³

Schäuble – wie auch seine Nachfolger Seitzers und Bohl – wechselten aus der über lange Jahre wohl einflussreichsten Position innerhalb der CDU/CSU-Fraktion – nämlich der des ersten Parlamentarischen Geschäftsführers³⁴ – in die Leitung des Bundeskanzleramtes. Schäuble war in dieser Fraktionsfunktion schon längst zum innerfraktionellen Hörgerät Kohls und damit zum Teil von dessen Frühwarnsystem geworden. Schäuble brachte sich nach seinem Wechsel ins Kanzleramt schnell in eine Schlüsselrolle – sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch als Scharnier zwischen Fraktion und Regierung.

Schäuble und seine Nachfolger entwickelten sich unter der Nutzung der Ressourcen des Kanzleramtes zu den Chefmanagern der Regierungsarbeit Kohls. Dies hing zum einen mit ihren persönlichen Fähigkeiten zusammen. Zum anderen spielten auch die enge Beziehung zu Kohl, das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses,³⁵ der ständige Gedanken- und Informationsaustausch sowie die vom Bundeskanzler durch die ministerielle Aufwertung des Amtes verliehene Autorität eine wichtige Rolle.

³³ Nicht nur die Autorität des Bundeskanzlers, wie von Müller-Rommel/Pieper konstatiert, fördert die Durchsetzungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes gegenüber den Ressorts, sondern auch die Autoritätsgewinne, die der Bundeskanzler aus einem starken Bundeskanzleramt erhalten kann, gilt es zu berücksichtigen. Zum Befund von Müller-Rommel/Pieper vgl. Müller-Rommel/Pieper: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, S. 12.

³⁴ Zur hervorgehobenen Bedeutung des ersten Parlamentarischen Geschäftsführers in der CDU/CSU-Fraktion während der Amtszeit des Fraktionsvorsitzenden Dregger vgl. Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck S. 85 f.; grundsätzlich zur Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer siehe: Schüttemeyer, Suzanne S.: Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/37, 1997, S. 8–17.

³⁵ In alemannischer Derbheit führte Schäuble dazu aus: „Der Kohl weiß, daß ich ihn nicht bescheiße.“ Schäuble zitiert nach: Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, S. 117. Allerdings war Schäuble zugleich auch immer um Distanz zu und Unabhängigkeit von Kohl bemüht. Vgl. Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Helmut Kohl, Düsseldorf 1990, S. 235; Reitz: Wolfgang Schäuble, S. 39.

Zentral beim politischen Handeln des Chefs des Bundeskanzleramtes war immer die enge Abstimmung mit Kohl. Schäuble selbst brachte seine Funktion auf die knappe, aber bedeutungsschwere Formel: „Man kann nicht Chef des Kanzleramtes sein, ohne in engem Kontakt zum Kanzler zu stehen, ohne zu wissen, was er will, oder auch Einfluss darauf zu nehmen, was er will.“³⁶ In dieser Art der Berufsauffassung unterschied sich Schäuble deutlich von der Amtsauffassung seines Vorgängers Schreckenberger. Schäuble war sich bewusst, dass seine Macht eine geliehene war und in erster Linie in seiner Möglichkeit zum direkten Informationsaustausch mit dem Bundeskanzler lag. Diese besondere Nähe zu Kohl war zugleich aber auch mit einer Gratwanderung verbunden. Wenngleich der Bundesminister für besondere Angelegenheiten jederzeit Zugang zu Kohl hatte und neben dem Bundeskanzler „die einflussreichste Position in der Regierung“³⁷ innehatte, mussten Schäuble und Kohl stets darauf achten, bei den Ressortministern nicht den Eindruck des Über- beziehungsweise Superministers zu erwecken³⁸ und damit Kompetenzstreitigkeiten zwischen Ministerien und Bundeskanzleramt heraufzubeschwören.³⁹

Zum Aufgabenprofil des Chefs des Bundeskanzleramtes⁴⁰ zählten in der Ära Kohl – neben der deutschlandpolitischen Zuständigkeit in den achtziger Jahren – nicht nur die regierungsinterne Koordination der Arbeit der Bundesministerien, sondern auch der permanente Gesprächskontakt mit den Spitzenpolitikern sowohl der CDU/CSU-Fraktion als auch der FDP-Fraktion. So installierte Schäuble beispielsweise eine regelmäßig zusammenkommende Frühstücksrunde mit den Parlamentarischen Geschäftsführern der Koalitionsfraktionen.⁴¹ Außerdem nahm er regelmäßig an den Sitzungen

³⁶ Schäuble zitiert nach: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Wolfgang Schäuble. Politik als Lebensaufgabe, München 1994, S. 117f.

³⁷ Filmer/Schwan: Wolfgang Schäuble, S. 119.

³⁸ Kohl selbst trat beim Amtsantritt Schäubles 1984 öffentlich den einschlägigen Befürchtungen verschiedener Kabinettsmitglieder entgegen. Vgl. Kohl erläutert Wechsel im Kanzleramt, in: FAZ, 13. 11. 1984.

³⁹ Ein Problem, mit dem Horst Ehmke, der Kanzleramtschef Brandts, massiv konfrontiert wurde. Vgl. dazu Jäger, Wolfgang: Wer regiert die Deutschen? Innenansichten der Parteiendemokratie, Zürich 1994, S. 55.

⁴⁰ Zu den formalen Kernaufgaben des Chefs des Bundeskanzleramtes vgl. Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck, S. 101 ff.

⁴¹ Neben Wolfgang Schäuble nahmen Rudolf Seiters, Wolfgang Böttsch und Torsten Wolfgramm teil. Vgl. auch Reitz, Ulrich: Wolfgang Schäuble. Die Biographie, Bergisch Gladbach 1996, S. 38.

des geschäftsführenden Vorstandes⁴² der Unionsfraktion teil. Ziel war die Abstimmung der Arbeit von Regierung und regierungstragenden Fraktionen und die koordinierte Umsetzung von Inhalten der Regierungserklärungen und Koalitionsvereinbarungen in enger Verbindung mit der Parlamentsmehrheit. Hinzu kam die Organisation der regelmäßig stattfindenden Koalitionsrunden und die Kontaktpflege zu den Spitzenpolitikern der Koalitionsfraktionen. Alle Bundesminister im Kanzleramt in der Ära Kohl benutzten ihre alten Kontakte als erste Parlamentarische Geschäftsführer und die dabei aufgebauten Vertrauenslinien in die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, konservierten ihre Netzwerke, um auch weiterhin schnell und zuverlässig Ideen, Vorschläge, Stimmungsschwankungen, Unmutsbekundungen hinsichtlich der Regierungspolitik dem Bundeskanzler vermitteln zu können.⁴³ Gleichzeitig konnten sie umgekehrt über diese Wege auch subtil auf die Fraktion im Allgemeinen und den Fraktionsvorstand im Speziellen im Sinn Kohls Einfluss ausüben, zumindest aber seine Position vermitteln, für sie werben und, wenn es sein musste, diese auch bis hin in Einzelgespräche massiv vertreten.⁴⁴ Die Schlüsselstellung der Kanzleramtsminister wurde 1985 erweitert, als Kohl Schäuble in seiner Funktion als Chef des Bundeskanzleramtes zu Sitzungen des CDU-Präsidiums hinzuzog und damit ein zusätzliches Bindeglied zwischen Partei und Regierungszentrale schuf.⁴⁵ Schäuble, der zugleich für eine bessere Koordinierung zwischen Bundesregierung und Unions-Ländern sorgen sollte, hatte damit – ohne gewählt zu sein – Zugang zu einem in der Amtszeit Kohls wichtigen CDU-internen Abstimmungsforum im Bund-Länder-Verhältnis.⁴⁶

⁴² Er bildet das organisatorische Herzstück und die Schaltzentrale der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Ausführlich Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck, S. 85 ff.

⁴³ Ein wichtiges Element in der Amtszeit Schäubles war z. B. die Achse Wolfgang Schäuble – Hans-Peter Replik, ein alter Jogginggefährte und Vertrauter von Schäuble. Zur Beziehung Schäuble – Replik vgl. Reitz, Ulrich: Wolfgang Schäuble. Die Biographie, Bergisch Gladbach 1996, S. 80.

⁴⁴ Allerdings waren auch derartige Einsätze nicht nur von Erfolg gekrönt und mitunter mit hohen politischen Kosten verbunden. Vgl. dazu z. B. die Kontroversen um die Abschaffung der Flugbenzinsteuern 1988, in: Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck, S. 178–201.

⁴⁵ Zu dieser Vernetzung auch Clemens, Clay: The Chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance in Germany, in: West European Politics, Nr. 4, 1994, S. 28–51.

⁴⁶ Umfassend dazu Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck.

Der Minister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes in Personalunion wurde für Kohl nicht nur zum hervorgehobenen Berater,⁴⁷ sondern auch zum wichtigen Antriebs- und Übersetzungsriemen im Motor der Kommunikations- und Arbeitsprozesse v. a. zwischen Bundesregierung, Unionsfraktion und CDU-Parteiführung. Er koordinierte so zum einen die Politik innerhalb der Bundesregierung und wurde zum anderen von Kohl mit politischen Managementfunktionen innerhalb des Machtgeflechts von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und Regierungsparteien betraut. Er wirkte im Hintergrund, sorgte für den Ausgleich und Kompromiss zwischen divergierenden Interessen und trug dazu bei, Entscheidungen Kohls vorzubereiten bzw. die Grundlage für diese zu schaffen. Idealtypisch agierte dabei Wolfgang Schäuble: „Wo immer Sonderprobleme auftauchen, rasche Lösungen von internen Streitigkeiten oder das Zusammenführen unterschiedlicher Interessen gefragt sind, taucht früher oder später sein Name auf – und mit ihm die Erwartung, dass sich schon alles richten werde. [...] Schäubles Ruf dieser Art von politischem Management ist inzwischen so gesichert, dass der Minister in Bonn schon in die Reihe der zur Legende gewordenen Hintergrundgrößen gerückt wird – von Globke, Adenauers rechter Hand, bis zu Manfred Schüler, Helmut Schmidts Kanzleramtschef“.⁴⁸ Dass Schäuble dies leisten konnte, hatte aber auch damit zu tun, dass er, ebenso wie im Übrigen Seitzers und Bohl, weder ein eigenes Programm verfolgte noch eigenständige Politik machte oder auf eine persönliche Profilierung in den Medien Wert legte. Das Erfolgsgeheimnis des Kohlschen Kanzleramtschefs lag im Wirken und Gestalten abseits der Medienscheinwerfer – mustergültig von Schäuble in den deutschlandpolitischen Geheimverhandlungen mit Schalck-Golodkowski demonstriert.⁴⁹ Die Chefs des Bundeskanzleramtes in der Ära Kohl waren keine primär auf

⁴⁷ „Ich wirke beständig an seiner [Kohls/d. Verf.] Meinungsbildung mit“ – so beschrieb Schäuble seine Beziehung zum Bundeskanzler, zitiert nach: Deupmann, Ulrich: Wolfgang Schäuble. Ein Porträt, München 1992, S. 22.

⁴⁸ Rudolph, Hermann: Im Profil. Wolfgang Schäuble, in: SZ, 14.9.1988. Schäuble hatte dabei keineswegs den Anspruch, für alles und jedes innerhalb der Bundesregierung zuständig sein zu wollen. Darin unterschied er sich deutlich von Brandts Kanzleramtsminister Ehmke, von dem überliefert ist, es sei egal, wohin sein Chauffeur ihn bringe, er werde überall gebraucht. Vgl. Hefty, Georg Paul: Von Adenauer bis Schröder, von Wuermeling bis Steinmeier. Die Bonner Epoche des Bundeskanzleramtes, in: FAZ, 10.7.1999.

⁴⁹ Umfassend Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft.

die Außenwirkung gerichteten PR-Manager.⁵⁰ Sie waren vielmehr Administratoren, Exekutoren, Moderatoren und Politmanager, deren Aufgabe die technische Organisation effizienter Politikgestaltungsstrukturen war und deren Stärke zugleich in einer hohen inhaltlichen Kompetenz lag.

In diesem Profil unterschieden sie sich deutlich vom ersten Chef des Bundeskanzleramtes der Regierungszeit Schröder. Bodo Hombach⁵¹ war der Chefdenker der „neuen Mitte“ im Schröder-Umfeld und damit Vertreter einer bestimmten, in der SPD keineswegs konsensualen programmatischen Richtung.⁵² Zugleich war er der Hauptdenker des Erneuerungsprozesses der SPD, hatte eine politische Agenda und ließ vor allem (gegenüber den Medien) nie einen Zweifel daran, wer der Schrödersche spiritus rector war. Wenn dies auch für Schröder insofern günstig war, als Hombach damit magnetisch potentielle Kritik ablenkte, die eigentlich dem Bundeskanzler und späteren SPD-Vorsitzenden galt, so machte all das Hombach zugleich innerhalb der Regierungskoalition, insbesondere aber innerhalb der SPD untauglich als Vermittler und Schlichter.⁵³ Wenn er auch in verschiedenen Runden mit gesellschaftlichen Gruppen als „troubleshooter“ eingesetzt wurde, regierungs- und koalitionsintern wurde er schließlich doch mehr und mehr zum „troublemaker“ – eine Funktion, die mit dem „Moderatoren“-Profil eines Chefs des Bundeskanzleramtes nicht vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund bietet die im Juli/August 1999 vorgenommene Neukonstruktion der Leitungsebene des Bundeskanzleramtes mit Frank-Walter Steinmeier als Chef des Kanzleramtes und dem ihm als

⁵⁰ Dies gilt auch für Friedrich Bohl, der in der letzten Phase der Ära Kohl faktisch Aufgaben eines Regierungssprechers übernahm und vergleichsweise häufig vor die Fernsehkameras trat.

⁵¹ Zur Person vgl. auch Lohse, Eckart: Schillernd, in: FAZ, 30.6.1999.

⁵² Vgl. Hombach, Bodo: Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte, München 1998.

⁵³ Symptomatisch war vor diesem Hintergrund Schröders Appell an SPD-Bundestagsabgeordnete: „Ich möchte euch bitten, für die unangenehmen Dinge mich verantwortlich zu machen und nicht stellvertretend für mich den Kanzleramtsminister.“ Schröder zitiert nach: Deupmann; Ulrich: „Stimmt das, Bodo“, in: Berliner Zeitung, 25.7.1999. Auch Hombach mußte sich schließlich selbst eingestehen, daß die Rolle des Kritikmagneten einer effizienten Amtsführung eines Chefs des Bundeskanzleramtes abträglich sein mußte: „Meine Aufgabe ist es ja, dem Kanzler Ärger vom Hals zu halten und nicht ins Haus zu holen.“ Hombach zitiert nach: Hennig Krumrey: Der dritte – weg, in: Focus, Nr. 26, 28.6.1999, S. 38.

Staatsminister zugeordneten Hans Martin Bury⁵⁴ die Chance zu politischen Effizienzgewinnen. Steinmeier zählt neben Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye und Schröders Büroleiterin Sigrid Krampe zu den engsten Vertrauten des Bundeskanzlers – das Kleeblatt wirkte schon zusammen in der niedersächsischen Staatskanzlei. Loyalität, Diskretion, Effizienz, aber auch Machtbewusstsein zählen zu den Markenzeichen von Schröders zweitem Bundeskanzleramtschef.⁵⁵ Mitentscheidend für seinen Erfolg wird eine funktionierende Arbeitsteilung und der Aufbau eines eigenen Netzwerkes in Fraktion und Partei sein.⁵⁶ Die Arbeitsteilung zwischen Steinmeier und Bury sieht die Teilnahme des Chefs des Bundeskanzleramtes an den Beratungen des engeren Fraktionsvorstandes der SPD sowie den Präsidiumssitzungen der sozialdemokratischen Partei und die Fortführung der regelmäßigen Koordinierungstreffen mit Struck und Schreiner vor. Bury wird in erster Linie die Vertretung des Bundeskanzleramtes in Fragestunden des Bundestages, während der Sitzungen des Ältestenrates des Bundestages und die Koordinierung der SPD-regierten Bundesländer übernehmen.⁵⁷ Inwieweit es für Steinmeiers Verhältnis zu den Ministern der rot-grünen Regierungskoalition von Nachteil ist, dass er die von Schröder angebotene ministerielle Aufwertung seiner neuen Funktion ablehnte, inwieweit er anderweitige, ausgleichende Autoritätsgewinne als Chef des Kanzleramtes verbuchen kann, muss die Praxis zeigen – dass die Ministerfunktion durchaus Vorteile bietet, zeigen wiederum die erfolgreichen Amtsjahre von Schäuble, Seiders und Bohl.

Legt man das weitgehend reibungslose Funktionieren des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale und Koordinationsmittelpunkt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen in der Ära Kohl zugrunde, dann scheint der Typus des kanzlerloyalen, politik- und bürokratieerfahrenen sowie koordinationsstarken, inhaltlich

⁵⁴ Bury ist mit seinen 33 Jahren für einen Staatsminister vergleichsweise jung, verfügt aber bereits seit 1990 über Erfahrungen als Bundestagsabgeordneter, ist in der SPD-Fraktion fest verwurzelt und war zuletzt Sprecher der Fraktion für Wirtschaft und Technologie.

⁵⁵ Vgl. zur Person Steinmeiers Lambeck, Martin S.: Frank-Walter Steinmeier wird für Schröder Ordnung schaffen, in: Die Welt, 26.6.1999.

⁵⁶ Auf Wohlwollen der SPD-Fraktion stieß vor diesem Hintergrund, daß Steinmeier – im Gegensatz zu Hombach – schon in seiner Funktion als Staatssekretär regelmäßig an Fraktionssitzungen teilnahm.

⁵⁷ Vgl. zur Aufgabenverteilungen zwischen Steinmeier und Bury Bannas, Günter: Vor dem Umzug, in: FAZ, 26.7.1999.

versierten, vorrangig abseits der Medienscheinwerfer agierenden Politmanagers mit Technokratenappeal den Anforderungen an einen Chef des Bundeskanzleramtes am nächsten. Dabei resultiert die Stärke des Chefs des Kanzleramtes zunächst weniger aus den formalen Möglichkeiten seiner Behörde, sondern in erster Linie aus seinem Verhältnis zum Bundeskanzler,⁵⁸ dem vom Bundeskanzler verliehenen Status und Auftrag und schließlich seiner Fähigkeit, die im Bundeskanzleramt angelegten Potenziale und die in der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgegebenen Möglichkeiten des Amtes zu nutzen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die folgenden drei Faktoren in ihrem Zusammenwirken wesentlich dazu beitragen, das Kanzleramt als Machtquelle für den Bundeskanzler zu erschließen:

- Verhältnis Bundeskanzler – Kanzleramtsminister;
- Status und Verwurzelung des Chefs des Bundeskanzleramtes im politischen Prozess;
- Nutzung der formal gegebenen Ressourcen der Regierungszentrale durch Kanzler und Chef des Bundeskanzleramtes.

Anknüpfend an den bereits unter I genannten Funktionskatalog kann dieser um folgende Funktionen des Bundeskanzleramtes erweitert werden:

- Frühwarnfunktion für den Bundeskanzler, was das Erkennen von Stimmungslagen, potenziellen Konflikten und möglichen Lösungsoptionen im Machtdreieck von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und regierungstragenden Parteien angeht. Dem Bundeskanzleramt fällt zugleich eine „Scoutfunktion“ zu, was das Aufspüren neuer gesellschaftlicher Themen von allgemeinpolitischer Bedeutung betrifft.
- Politische Managementfunktion, was das Zusammenspiel von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und regierungstragenden Parteien angeht. Diese Managementfunktion ist mehr als nur die bereits genannte formale Koordination der Ressorts oder die formale Abstimmungs- und Koordinationsarbeit des Chefs des Bundeskanzleramtes im Ältestenrat des Bundestages. Zu dieser Funktion zählt vor allem auch die Fein-

⁵⁸ Symptomatisch ist die Demission Hombachs, dessen Aktionsradius in den letzten Amtswochen von Schröder selbst eingegrenzt worden war. Vgl. dazu Krumrey, Hening: Der dritte – weg, in: Focus, Nr. 26, 28.6.1999, S. 38f.

abstimmung zwischen den verschiedenen Akteursgruppen der Regierungskoalition.

3. Der Bundeskanzler muss sich den Sachverstand des Bundeskanzleramtes durch hierarchieunabhängigen aktiven Zugriff erschließen.

Kennzeichnend für das Kanzleramt unter Kohl war die Durchsetzung des Amtes mit Leuten seines Vertrauens. Auf der Ebene der Abteilungsleiter war dies in kurzer Zeit nach dem Regierungswechsel zu bewerkstelligen, ebenso in seinem unmittelbaren Arbeitsumfeld.⁵⁹ Die Abteilungsleiter sind – ebenso wie Staatssekretäre – politische Beamte und bei einem politischen Wechsel in der Führung des Hauses i. d. R. problemlos austauschbar und können in den vorläufigen Ruhestand versetzt werden. Auf den nachgeordneten Ebenen der Gruppen- und Referatsleiter und Referenten ist dies weniger einfach.⁶⁰ Erst Mitte der achtziger Jahre war es Kohl gelungen, auch auf diesen Ebenen Vertrauensleute und CDU-nahe Mitarbeiter zu etablieren, die mit dazu beitrugen, das Kanzleramt als Machtressource des Kanzlers auszubauen. Kohl griff unabhängig von Dienstwegen und Hierarchiestufen immer wieder auf diese Mitarbeiter zurück, holte ihren Rat ein, ließ sich Einschätzungen von Entwicklungen und Sachverhalten geben, machte sich von den über viele Hierarchiestufen gefilterten Amtsvorlagen unabhängig und verkürzte damit zugleich den Amtsweg.⁶¹ Die so erworbenen bzw. eingeforderten Informationen waren eine von ganz unterschiedlichen Informationsquellen, die es Kohl ermöglichten, als einer der wenigen ein Gesamtbild über Vorgänge und Entwicklungen in der Regierungskoalition zu erhalten und sich so die Grundlage seiner Entscheidungen zu erarbeiten. Beispielsweise zählte der heutige Bundesbahn-Chef Johannes Ludewig lange vor seiner Zeit als Leiter der Abteilung 4 (Wirtschafts- und Finanzpolitik) zum „Beraterkreis“ Kohls in der Regierungszentrale. Für Bundeskanzler Kohl übernahmen die Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes eine Informationsfunktion, die über die hierarchiegeleitete Struktur des Kanzler-

⁵⁹ Zur Mannschaft Kohls vergleiche auch Dreher, Klaus: Helmut Kohl. Leben mit der Macht, Stuttgart 1998, S. 314 ff.

⁶⁰ Zur Personalzusammensetzung des Bundeskanzleramtes vgl. auch Busse: Bundeskanzleramt und Bundesregierung, S. 131 f.

⁶¹ Dazu auch Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, S. 30; Schreckenberger: Der Regierungschef zwischen Politik und Administration, S. 612.

amtes und die bürokratische Zuarbeit hinausging und so brachliegenden Sachverstand und politische Beratung nutzbar machte.

Inwieweit Bundeskanzler Schröder diesen Arbeitsstil Kohls übernimmt, bleibt abzuwarten. Mehrere Trends können aber bereits beobachtet werden. Mit dem Einzug Schröders in das Bundeskanzleramt wurden nicht nur rasch die Schlüsselstellungen mit SPD-nahen Mitarbeitern besetzt – beispielsweise zählte der Leiter der Abteilung 4 (Wirtschafts- und Finanzpolitik), Greschmann, zu den Ideen- und Impulsgebern des Blair-/Schröder-Papieres. Es wurden zudem eine in diesem Ausmaß bisher nicht gekannte Zahl neuer Arbeitsstäbe eingerichtet und die Büros der Leitungsebene personell ausgebaut. Dies hatte zunächst den Vorteil, dass die Leitungsebene auch auf nachrangigen Beamten- und Angestelltenebenen Vertrauensleute im unmittelbar zuarbeitenden Umfeld installieren konnte. Dies ist ein Prozess, der in den jeweiligen Abteilungen wesentlich mehr Zeit in Anspruch nimmt und noch keineswegs abgeschlossen sein dürfte. Gleichzeitig birgt diese Aufblähung des Kanzleramtes aber auch die Gefahr der Fragmentierung und Ineffizienz. So lassen sich beispielsweise im Organisationsplan des Bundeskanzleramtes vom 17. März 1999 mit dem Arbeitsstab ChefBK, der Abteilung 1 sowie dem Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder und dem entsprechenden Arbeitsstab alleine drei Stellen lokalisieren, die sich mit Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses beschäftigen, aber in keiner erkennbaren Weise miteinander verknüpft sind. Dies verwundert um so mehr, als es sich gerade hierbei um einen Bereich handelt, in dem zumindest seitens der SPD-regierten Länder die Abstimmungsdefizite latent beklagt werden. Gleichzeitig deutet vieles darauf hin, dass Schröder keineswegs wie Kohl hierarchieunabhängig auf den Sachverstand des Kanzleramtes zugreift, sondern den Berichtsweg über die Leitungsebene und deren mit den Abteilungen des Amtes formal nicht verbundenen Stäben bevorzugt.⁶²

⁶² Symptomatisch für Schröders internen, delegationsorientierten Arbeitsstil scheinen die wiederholten – wenn auch mit spaßigem Unterton ausgesprochenen – Formulierungen im Kabinett, wenn Probleme auftauchen: „Das lade ich alles bei Bodo ab – dafür ist er ja da.“ Schröder zitiert nach Schwennicke, Christoph/Kister, Kurt/Leyendecker, Hans: Bodo verläßt seine Baustelle, in: SZ, 25.6.1999.

4. Fazit

Die dargestellten Funktionen des Kanzleramtes, die über die formalen Vorgaben der Geschäftsordnung der Bundesregierung hinausgehen, skizzieren sein Profil als Machtressource des Kanzlers, verhelfen ihm – und das macht den eigentlichen Wert des Kanzleramtes als Machtquelle aus – dazu, seinen Führungsanspruch in den Politikgestaltungsprozessen im Machtdreieck von Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und Regierungsparteien deutlich zu machen – und dies in einer Form, die darauf verzichten kann, in zunächst zwar medienwirksamer, sich politisch zugleich aber verbrauchender Art auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers hinzuweisen bzw. latent „Machtwort- oder Chefsachen-Management“ zu betreiben.

Die Machtressourcen des Kanzleramtes begründen sich dabei weniger in seinen formalen Strukturen und Funktionen – auch wenn sie darin sehr wohl angelegt sind –, sondern darin, wie es von Bundeskanzler und dem Chef des Bundeskanzleramtes in der Regierungspraxis eingesetzt und instrumentalisiert wird. Unter Berücksichtigung des Spannungsverhältnisses von Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik kann festgehalten werden, dass das Kanzleramt als Machtressource für den Kanzler um so wertvoller wird, je effizienter seine Arbeit im Stillen erfolgt. In der Sicherung reibungsloser politischer Ablaufmechanismen innerhalb der Bundesregierung, aber auch im Management zwischen Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen und regierungstragenden Parteien beweist sich der Wert des Bundeskanzleramtes für den jeweiligen Bundeskanzler und wird dabei zur Grundlage sowohl von Entscheidungs- als auch Darstellungspolitik. Gleichzeitig gilt für alle bisherigen Kanzlerschaften, und somit nicht nur für die hier im Mittelpunkt stehenden Kanzlerschaften Kohls und Schröders, dass die Bedeutung des Kanzleramtes als Machtquelle entschieden davon abhing, inwieweit der jeweilige Bundeskanzler zunächst einmal seinen grundsätzlich vorhandenen Gestaltungsspielraum dafür nutzte, ein starkes Kanzleramt unter einem starken Chef des Bundeskanzleramtes zu etablieren. Vergleichsweise lang regierende Bundeskanzler wie Adenauer, Schmidt und Kohl waren in dieser Hinsicht erfolgreich, ihr Politikstil weist mit Blick auf Organisation und „Schlagkraft“ des Bundeskanzleramtes deutliche Parallelen auf – genauso wie sich umgekehrt für die Kanzler mit vergleichsweise kurzen Amtsperioden Kiesinger, Brandt oder unter Berücksichtigung besonderer Umstände Erhard Defizite in der Organisation des Bundeskanzleramtes ausmachen lassen. Inwiefern somit das Kanzleramt schließlich zur Machtressource für den Bundeskanzler wird, ist weniger systemals vielmehr akteursbedingt.

Mediatisierung als Machtquelle von Regierungschefs

Seit den Tagen des ersten Bonner Bundeskanzlers, Konrad Adenauer, wird das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland als „Kanzlerdemokratie“ charakterisiert – je nach politisch-personeller Konstellation in starker oder schwacher Ausprägung.¹ Ein Blick auf die Regierungspraxis macht deutlich, dass zentrale Komponenten dieses Regierungstyps mit Aspekten medialer Darstellungspolitik verknüpft sind und vermutlich erst hierdurch ihr volles Wirkungspotenzial entfalten. Es handelt sich dabei im Kern um Personalisierungstendenzen, die im parlamentarischen System der Bundesrepublik angelegt sind, durch die medienzentrierte Politikvermittlung aber verstärkt werden. Im Folgenden sollen entsprechende Tendenzen exemplarisch veranschaulicht und mit den Rahmenbedingungen und Strategien politischer Kommunikation in der Mediendemokratie in Beziehung gesetzt werden, um abschließend mögliche Konsequenzen für die Entscheidungspolitik zu beleuchten.

1. Mediale Darstellungspolitik als Regierungsinstrument

Politik und Öffentlichkeit stehen in einem engen Wechselverhältnis. In demokratischen Systemen beruht dies grundlegend darauf, dass politische Herrschaft an die Zustimmung einer Wählermehrheit gebunden und zeitlich befristet ist. Politische Repräsentation umfasst dabei sowohl eine Responsivitätskomponente, die allgemein eine gleichgerichtete Reaktion der Politik auf den perzipierten politischen Willen der Bürger beschreibt, als auch eine Führungskomponente, die eine unabhängige, auch gegen die Mehrheitsmeinung gerichtete Politikgestaltung beinhaltet. Demnach handeln politische Entscheidungsträger, indem sie die vermuteten Präferenzen der Wählerschaft in die Kalkulation ihrer Handlungsalternativen mit einbeziehen und zugleich versuchen, auf diese im Sinne der eigenen Politikziele ein-

¹ Vgl. Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik, (1986) 1, S. 44–46.

zuwirken.² Politische Informations- und Interpretationsangebote, die auf die öffentliche Meinungsbildung abzielen, müssen daher einer breiten Öffentlichkeit kommunikativ vermittelt werden. Zentrale Vermittlungsinstanz sind hierbei die (klassischen) Massenmedien – dazu zählen an erster Stelle Hörfunk, Fernsehen und Presse, im Unterschied zu den in der Bevölkerung noch nicht gleichmäßig verbreiteten, interaktiven „Neuen Medien“.³ Sie fungieren als wichtigster Informationslieferant der Bürger, die nur zu einem kleinen Teil über unmittelbare, zudem meist auf lokale Bezugssysteme beschränkte Politikerfahrungen verfügen. In der Öffentlichkeit dominiert somit ein vorwiegend medienvermitteltes Bild der Politik wie auch der politischen Akteure. Das öffentliche Erscheinungsbild beeinflusst jedoch nicht nur die Mehrheitschancen politischer Positionen und Personen, sondern es lässt sich zugleich als Führungsinstrument bei der Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen innerhalb des parlamentarischen Institutionengefüges wie auch intermediärer Verhandlungssysteme heranziehen. Mediale Darstellungspolitik ist somit ein bedeutsames Instrument praktischer Entscheidungspolitik.

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Massenmedien weder als neutrale Vermittlungskanäle zwischen Politik und Öffentlichkeit noch als unbegrenzt von der Politik instrumentalisierbare „Verlautbarungsorgane“⁴ einzustufen sind. Vielmehr übernehmen die Massenmedien als „Vierte Gewalt“ in demokratischen politischen Systemen eine eigenständige öffentliche Kritik- und Kontrollfunktion. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem bekannten Spiegel-Urteil von 1966

² Vgl. hierzu grundlegend Pitkin, Hanna F.: *The Concept of Representation*, Berkeley 1967 sowie die unterschiedliche Sichtweise bei Ernst Fraenkel: *Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958.

³ Weiterführend hierzu vgl. Wilke, Jürgen/Imhof, Christiane (Hrsg.): *Multimedia. Voraussetzungen, Anwendungen, Probleme*, Berlin 1996 sowie den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ zum Thema *Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft* (Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/11004 vom 22.6.1998).

⁴ Vgl. hierzu beispielsweise Altmeppen, Klaus-Dieter/Löffelholz, Martin: *Zwischen Verlautbarungsorgan und „vierter Gewalt“*. Strukturen, Abhängigkeiten und Perspektiven des politischen Journalismus, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn 1998, S. 97–123.

unter Berufung auf die in Artikel 5 GG verankerten Kommunikationsgrundrechte folgendermaßen bekräftigt: „Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Information, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung.“⁵ Massenmedien wirken nach diesem Verständnis im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung als Vermittler und Faktor zugleich.

Das Tauschgeschäft von Information (der Massenmedien durch die Politik) gegen Publizität (der Politik durch die Massenmedien) vollzieht sich in komplexen Wirkungszusammenhängen. Die Agenda-Setting-Forschung hat gezeigt, dass die Medienberichterstattung zwar nicht bestimmt, *was* das Publikum denkt, jedoch maßgeblich beeinflusst, *worüber* es nachdenkt. Rundfunk und Presse nehmen auf diese Weise entscheidenden Einfluss auf die wahrgenommene Wichtigkeit politischer Themen. Neuere kommunikationswissenschaftliche Untersuchungen konnten darüber hinaus nachweisen, dass die massenmediale Stereotypisierung nicht nur die Themenrangfolge, sondern auch die inhaltlichen Vorstellungen von thematisierten Problemen und Akteuren zu prägen vermag. Massenmedien sind der wichtigste WahrnehmungsfILTER der Öffentlichkeit, wenn es um die Plazierung von Themen und die Einschätzung von Politikern geht.⁶

Die alltäglich zu bewältigende Nachrichtenflut bei gleichzeitig nur begrenzten Vermittlungs- wie auch Rezipientenkapazitäten erfordert eine Informations- und Komplexitätsreduktion massenmedialer Inhalte. Zwar gibt die Politik als wichtiger Ereignislieferant Bestandteile der Medienagenda selbst vor, doch folgen die Massenmedien bei der Nachrichtenauswahl bestimmten Eigengesetzlichkeiten. Der Nachrichtenwertforschung zufolge wird die Auswahl berichtenswerter Meldungen von ökonomischen wie auch medienspezifischen Selektionskriterien bestimmt. Der Nachrichtenwert eines Ereignisses (z.B. Überraschung, Elitebezug, Personalisierung, Negativismus) entscheidet darüber, ob und in welcher Aufmachung darüber

⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts), Bd. 20, Tübingen 1967, S. 162–230, hier S. 174 f.

⁶ Für einen knappen Überblick vgl. Brettschneider, Frank: Agenda-Setting. Forschungsstand und politische Konsequenzen, in: Jäckel, Michael u.a. (Hrsg.): Politik und Medien. Analysen zur Entwicklung der politischen Kommunikation, Berlin 1994, S. 211–229.

berichtet wird.⁷ Technische und organisatorische Zwänge (z.B. Sende- oder Druckabläufe) strukturieren die Nachrichtenauswahl zusätzlich. Auch das Rollenverständnis und normative Leitbilder der Journalisten beeinflussen Medienagenda und -tenor. Dadurch kommt es zu Verzerrungen der tatsächlichen Ereignislage in der Berichterstattung. Massenmedien bilden die Wirklichkeit somit nicht einfach ab, sondern konstruieren eine eigene Realität.⁸

Inwieweit lässt sich nun die mediale Darstellungspolitik als Machtressource des Bundeskanzlers begreifen? Folgt man dem von Karlheinz Niclauß entworfenen Modell der Kanzlerdemokratie, so kennzeichnen fünf Merkmale diese in der Bundesrepublik vorherrschende Variante des parlamentarischen Regierungssystems: das Kanzlerprinzip, das persönliche Prestige des Bundeskanzlers und sein Engagement in der Außenpolitik, der Parteivorsitz sowie der Dualismus zwischen Regierungs- und Oppositionslager.⁹ Der Zusammenhang zwischen Politik und Öffentlichkeit lässt sich dabei grob wie folgt skizzieren: Es ist zuallererst der Bundeskanzler, der die Politik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag verantwortet und dafür in der Öffentlichkeit glaubhaft eintreten muss. Das Konstruktionsprinzip der Bundesregierung als Kollegialorgan mit Ressortverantwortlichkeit der Minister lässt den übrigen Kabinettsmitgliedern zwar ihrerseits Spielraum zur persönlichen Profilierung, doch wird die Politik der Bundesregierung vorrangig mit der Person des Bundeskanzlers identifiziert, der als einziges Regierungsmitglied eine unmittelbare Legitimation durch die gewählte Parlamentsmehrheit besitzt sowie über Organisationsgewalt und Richtlinienkompetenz verfügt.¹⁰ Über die formale Kompetenzausstattung des Amtes hinaus basiert das Kanzlerprinzip jedoch ganz wesentlich auf der zentralen Rolle des Regierungschefs bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen im Kabinett. In Koalitionsregierungen ist hierbei nicht zuletzt seine Fähigkeit, Konflikte zu moderieren und Interessen zu koordinieren,

⁷ Vgl. Staab, Joachim-Friedrich: Nachrichtenwert-Theorie, Freiburg, München 1989.

⁸ Grundlegend hierzu vgl. Schulz, Winfried: Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien, Freiburg, München 1976.

⁹ Vgl. Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart u. a. 1988 sowie seinen Beitrag in diesem Band.

¹⁰ Vgl. Haungs, Peter: Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger, in: APuZ, (1989) 1–2, S. 28–39.

gefordert.¹¹ Die Richtlinienkompetenz ist somit eher als letztes, gegebenenfalls öffentlich zu reklamierendes Mittel zur Durchsetzung unveräußerlicher politischer Positionen zu sehen.¹²

Der Regierungsstil eines Bundeskanzlers lässt sich nicht zuletzt dadurch charakterisieren, ob und wie er seinen Führungsanspruch in der Öffentlichkeit deutlich macht. Einem moderierenden Politikstil entspricht eher das „Stille Regieren“¹³, das Konflikte intern durch die Integration politischer Widersacher in formelle und informelle Verhandlungssysteme zu steuern versucht. Die „öffentliche Kanzlerschaft“¹⁴ hingegen sucht politische Steuerungsverluste auch durch die öffentlichkeitswirksame Darstellung des Kanzlers als Führungsfigur zu kompensieren. Besonders deutlich ablesbar ist dies in personalpolitischen Auseinandersetzungen. So wurden etwa die Methoden des amtierenden Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, zum Umbau der SPD-Parteiführung auf die einfache, aber treffende Formel gebracht: „Schröder sagt’s in den Medien“.¹⁵ Nicht in internen Gremien werden demnach Konflikte ausgetragen, sondern extern über die Massenmedien. Das Führungsinstrument erweist sich jedoch als zweischneidiges Schwert: Lassen sich einerseits die eigenen Reihen durch öffentliche Abmahnungen oder verklausulierte Seitenhiebe disziplinieren, so kommen andererseits die Gegner mühelos ins Fernsehen bzw. in die Schlagzeilen, wenn sie ihrerseits die Person des Kanzlers attackieren. Das hierdurch entstehende Bild der Uneinigkeit droht dann zum Ausdruck der Führungsschwäche des Regierungschefs zu werden.

Das persönliche Prestige des Bundeskanzlers ist unmittelbar mit seiner Medienpräsenz verknüpft. Er kann profitieren vom Kanzlerbonus, der in der Berichterstattung über Routinepolitik (Staatsakte, -besuche, -visiten etc.) wie im Wahlverhalten nachweisbar ist. Ähnliches gilt für das außenpolitische Engagement des Bundeskanzlers, das nicht zuletzt deshalb der

¹¹ Siehe hierzu auch das Modell der sogenannten Koordinationsdemokratie; vgl. Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, (1988) 1, S. 15–32.

¹² Grundlegend vgl. Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964.

¹³ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen „Parteienstaates“, in: ZParl, (1998) 3, S. 387–401.

¹⁴ Siehe hierzu den Beitrag von Karl-Rudolf Korte in diesem Band.

¹⁵ Kurt Kister, in: Süddeutsche Zeitung, 31.8.1999.

Profilierung des Regierungschefs dienlich ist, weil es berichtenswerte Schlagzeilen und Bilder liefert. Wichtig sind insbesondere die internationalen Gipfeltreffen (z.B. der Europäischen Union): „Hier verkünden die Premierminister und Staatschefs die vorbereiteten Entschlüsse oder Entscheidungen und nehmen die Gelegenheit wahr, sich vor den Medien wirkungsvoll in Szene zu setzen. Die Konferenzen der Außenminister haben demgegenüber eine weitaus geringere Öffentlichkeitswirkung.“¹⁶ Das Bild des Staatsmannes begründet wesentlich den Respekt vor Amt und Person des Bundeskanzlers.

Schwieriger einzuordnen sind die beiden anderen Merkmale der Kanzlerdemokratie: die Bedeutung des Parteivorsitzes sowie der Dualismus zwischen Regierungslager und Opposition. So ist durchaus umstritten, inwieweit die Machtposition des Kanzlers durch den gleichzeitig ausgeübten Parteivorsitz gestärkt oder geschwächt wird. Beispielsweise konnte der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt in der ersten Phase seiner Amtszeit davon profitieren, dass Willy Brandt als Parteivorsitzender die Integration der unterschiedlichen SPD-Flügel übernahm. Der Kanzler hatte so Gelegenheit, sich weitgehend unbeschadet von parteiinternen Querelen in der Rolle des entschlossen handelnden „ersten Dieners des Staates“ (H. Schmidt) profilieren. Gegen Ende seiner Amtszeit, als sich Kanzler und Partei auch politisch-programmatisch zunehmend voneinander entfernten, brachte jedoch gerade der fehlende Rückhalt der SPD Helmut Schmidt zu Fall.¹⁷ Im Gegensatz dazu wird die starke Position Helmut Kohls als Bundeskanzler nicht zuletzt auf den gleichzeitig ausgeübten Parteivorsitz zurückgeführt, den er mit der intensiven Pflege enger Kontaktkanäle zu den Parteigliederungen zu verbinden wusste.¹⁸ Die Rivalität zwischen Kanzler und Parteivorsitzendem kann nach außen jedenfalls durchaus medienwirksam inszeniert werden, und gleichzeitig parteiintern integrierend wirken – das Beispiel Schröder und Lafontaine hat Chancen und Gefahren dieses Arrangements nochmals deutlich vor Augen geführt.

¹⁶ Niclauß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: APuZ, (1999) B 20, S. 27–38, hier S. 38.

¹⁷ Vgl. Jäger, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974–1982, in: Ders./Link, Werner: Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V.2), Stuttgart, Mannheim 1984, S. 234–263.

¹⁸ Vgl. Kaltefleiter, Werner: Die Kanzlerdemokratie des Helmut Kohl, in: ZParl, (1996) 1, S. 27–37.

Den für das parlamentarische System charakteristischen Dualismus zwischen Regierungs- und Oppositionslager kann der Kanzler als Führungsinstrument nutzen, insoweit er die eigenen Reihen zur demonstrativen Geschlossenheit zwingt. Im vorliegenden Zusammenhang erscheint von besonderem Interesse, dass hierdurch sowohl Polarisierungs- als auch Personalisierungstendenzen der politischen Auseinandersetzung befördert werden, was deren Nachrichtenwert erhöht. Generell rücken Führungspolitiker, die für das jeweilige politische Lager sprechen, ins Zentrum des öffentlichen Schlagabtauschs. Zudem ist die Lagerbildung Voraussetzung für die Aufstellung von Kanzlerkandidaten, die im Mittelpunkt der Wahlkampfstrategie stehen.

2. Die Personalisierung mediatisierter Politik

Die Personalisierung von Politik ist kein grundlegend neues, mediengezeichnetes Phänomen der neunziger Jahre, vielmehr ist sie im parlamentarischen Regierungssystem mit Kanzlerhegemonie angelegt. Auch wenn erst im Bundestagswahlkampf von 1961 Willy Brandt zum ersten offiziellen Kanzlerkandidaten gekürt wurde, spielte doch das personelle Element bei allen Bundestagswahlen eine wichtige Rolle – die Beispiele hierfür reichen von 1949 bis in die Gegenwart.¹⁹ Auf Bundesebene votiert der Wähler mit seinen beiden Stimmen nicht nur für einen Direktkandidaten und eine Partei, die seine Interessen im Deutschen Bundestag repräsentieren sollen, sondern auch für einen bestimmten Kanzlerkandidaten und seine Koalitionsaussage. Personalplebiszitäre Tendenzen waren insofern von Anfang an in der Bundesrepublik zu beobachten.²⁰ Die strategische Bedeutung derartiger Personalisierungstendenzen hat allerdings unter den Bedingungen der Mediendemokratie, die sich durch die vermeintliche Allgegenwart der Fernsehkamera auszeichnet, zugenommen.²¹ Dies ist maßgeblich zurückzuführen auf den Wandel der politischen Öffentlichkeit, welcher ins-

¹⁹ Vgl. Heise, Sebastian: Wer wählt den Kanzlerkandidaten? Die verschiedenen Methoden, wie die Parteien ihre Spitzenkandidaten für die Bundestagswahl bestimmt haben, Diplomarbeit München 1999 (unveröffentlichtes Manuskript).

²⁰ So auch Niclaß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: APuZ, (1999) B 20, S. 27–38.

²¹ Weiterführend vgl. Jäger, Wolfgang: Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, München 1992.

gesamt den Parteien die kommunikative Vermittlung politischer Informations- und Interpretationsangebote erschwert.

„Was nicht im Fernsehen war, wird kaum zum Teil der politischen Wirklichkeit“²² – dieses Schlüsselargument zur Mediatisierung der Politik verweist zunächst auf das veränderte Mediennutzungsverhalten in Deutschland, das von einem immer ausgedehnteren Fernsehkonsum bei gleichzeitig verstärkter Unterhaltungsorientierung der Zuschauer gekennzeichnet ist. 1998 wurde in Deutschland soviel ferngesehen wie niemals zuvor: 94 Prozent der Bevölkerung schalteten in ihrer Freizeit mehrmals wöchentlich das TV-Gerät ein. Im Bundesdurchschnitt lag die tägliche Einschaltdauer bei 321 Minuten (5,35 h), die Sehdauer bei 187 Minuten (3,12 h).²³ Vom gestiegenen Zeitaufwand für das Fernsehen profitierten in den neunziger Jahren vor allem die privaten TV-Anbieter, während die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Marktanteile verloren. Geht die Bevorzugung öffentlich-rechtlicher Programme in der Regel mit einer stark informationsorientierten Nutzung aller drei tagesaktuellen Massenmedien (Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung) einher, so ist die Präferenz privater Programme meist nicht nur mit einer ausgeprägten Unterhaltungsorientierung, sondern auch mit dem gänzlichen Verzicht auf die Tageszeitungslektüre verbunden.²⁴

Seit der Errichtung der dualen Rundfunkordnung – bestehend aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk – Mitte der achtziger Jahre hat sich das Fernsehen zu einem Zielgruppenmedium entwickelt, dessen Informationsfunktion zunehmend hinter seine Unterhaltungsfunktion zurücktritt. Mit seinem enorm gewachsenen, vielfältigen Programmangebot erreicht es heute nur noch Teilöffentlichkeiten. Dabei ist neben einem Reichweitenrückgang politischer Informationssendungen auch ein Wandel der Programmstruktur zu beobachten. Private Anbieter wie RTL, SAT 1 und Pro 7 widmen lediglich 20 Prozent ihrer Sendezeit Informationssendungen unterschiedlicher Formate, wohingegen die öffentlich-rechtlichen Programme damit immer noch ca. 40 Prozent ihrer Gesamtsendedauer bestreiten. Liegt der Schwerpunkt bei den öffentlich-rechtlichen Sendern zur Hauptsende-

²² Oberreuter, Heinrich: Medien und Demokratie, in: Rohe, Karl (Hrsg.): Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 11–24, hier S. 17.

²³ Vgl.: Die Deutschen sahen 1998 soviel fern wie nie, in: FAZ, 11.1.1999.

²⁴ Vgl. Berg, Klaus/Kiefer, Marie-Luise (Hrsg.): Massenkommunikation V. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964–1995, Baden-Baden 1996.

zeit auf politikorientierten Informationssendungen, so bevorzugen die privaten Anbieter boulevardorientierte Formate.²⁵ Allgemein wird Politik im Fernsehen heute weniger offiziös präsentiert. Stil und Aufmachung von Nachrichtensendungen haben sich verändert (z. B. haben „human interest-stories“ darin inzwischen ihren festen Platz). Neue Formen des Infotainments (z. B. Talkshows), in denen Information und Unterhaltung miteinander verschmelzen, konnten sich etablieren.²⁶ Visualisierung, Spannung und Simplifizierung bilden die dramaturgische Richtschnur, die eine personenbezogene Berichterstattung am besten zu erfüllen vermag. Historisch betrachtet war es zuerst die Boulevardpresse, heute ist es v. a. das Fernsehen, das „(...) den Politikern den Weg in die Wohnzimmer der Wähler ebnet (...) und diesen eine neue Intimität mit ihren höchsten Repräsentanten vermittelt (...).“²⁷

Auf der Adressatenseite korrespondiert der Trend zur Personalisierung schließlich mit einem gewandelten Politikverständnis, das nicht mehr primär institutionenbezogen zu verstehen ist, sondern sich zunehmend als punktuell, situativ, kontextabhängig, erlebnis- und betroffenenorientiert erweist.²⁸ Die Schere zwischen gestiegenem politischen Interesse einerseits und sinkender politischer Bindungsbereitschaft gegenüber intermediären Organisationen andererseits wird immer größer. Wachsenden Bevölkerungsteilen erscheint Politik als spontaner Zusammenschluss attraktiver als langwierige Gremienarbeit.²⁹ Das durchaus vorhandene Interesse an Politik³⁰ muss in der individualisierten „Erlebnis-

²⁵ Vgl. Krüger, Udo-Michael: Tendenzen in den Programmen der großen Fernsehsender 1985 bis 1995, in: *Media Perspektiven*, (1996) 8, S. 418-440 sowie Ders.: Unterschiede der Programmprofile bleiben bestehen, in: *Media Perspektiven*, (1997) 7, S. 354-366.

²⁶ Aufschlussreich hierzu: Können 26 Millionen Zuschauer irren?, in: 15 Jahre Privatfernsehen. Eine Sonderveröffentlichung von Pro Sieben, RTL und SAT.1 (Zeitungssupplement v. 1.9.1999).

²⁷ Niclauß: Bestätigung, a. a. O., S. 35.

²⁸ Vgl. Glaab, Manuela: Politikvermittlung in der Mediendemokratie – Indikator und Faktor politisch-kulturellen Wandels, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Politische Kultur im Prozeß der inneren Einheit*, München 1999.

²⁹ Vgl. Immerfall, Stefan: Strukturwandel der deutschen Mitgliederparteien, in: *APuZ*, (1998) B 1-2, S. 3-12.

³⁰ Vgl. Kießling, Andreas: *Politische Kultur und Parteien im vereinten Deutschland. Determinanten der Entwicklung des Parteiensystems*, Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd. 11, München 1999, hier besonders S. 55-62.

gesellschaft“³¹ offenbar immer wieder neu, von Fall zu Fall geweckt werden. Seit Anfang der achtziger Jahre sind zudem deutliche Veränderungen des Wahlverhaltens aus wahl- und parteiensoziologischen Befunden ablesbar: Der Wähler reagiert heute sehr viel unmittelbarer auf die Politik von Parteien und Regierung, er belohnt ihre Leistungen und sanktioniert ihr Versagen. Traditionelle Parteibindungen, wie sie sich vor allem in der Frühphase der Bundesrepublik gegenüber den etablierten Parteien herausbildeten, verlieren an Bedeutung. Damit gewinnen kurzfristig wirksame Faktoren – neben aktuellen politischen Streitfragen vor allem die Kandidatenimages – ein stärkeres Gewicht für die Wahlentscheidung. Personalisierungsstrategien der Politikvermittlung erhalten daher eine steigende Bedeutung.³²

3. Strategien und Instrumente moderner Wahlkampfkommunikation

Medienpräsenz zählt zu den Erfolgsbedingungen in der Mediendemokratie. Auch in Deutschland bedient sich die Politik daher zunehmend professioneller Kommunikationsstrategien, um die massenmediale Vermittlung ihrer Positionen zu befördern. Die Eigengesetzlichkeiten der Massenmedien, ihre Selektionskriterien und Präsentationstechniken werden antizipiert, um die gewünschten Inhalte auf der Medienagenda platzieren zu können. Reziprozitätseffekte der „Medienlogik“³³ werden insbesondere im modernen Wahlkampfmanagement sichtbar. Merkmale der „Amerikanisierung“ politischer Kommunikation sind hier – bei aller Unterschiedlichkeit der politischen Systeme und Kulturen – durchaus festzustellen. Systematisch lassen sich folgende Strategieelemente unterscheiden:

- Professionalisierung (Einsatz von Meinungsforschern, Medienberatern, Werbe- bzw. PR-Agenturen, Marketingstrategien nach dem Muster kommerzieller Werbemaßnahmen),
- Ereignis- und Themenmanagement (Pseudoereignisse),

³¹ So die Begriffsprägung durch Schulze, Gerhard: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, 6. Aufl. Frankfurt a.M. 1996.

³² Weiterführend vgl. Gabriel, Oscar W.: Parteiidentifikation, Kandidaten und politische Sachfragen als Bestimmungsfaktoren des Parteienwettbewerbs, in: Ders. u.a. (Hrsg.): Parteidemokratie, a.a.O., S. 233–254.

³³ Schulz, Winfried: Wird die Wahl im Fernsehen entschieden? Der „getarnte Elefant“ im Lichte der neueren Forschung, in: Media Perspektiven, (1994) 7, S. 318–327, hier S. 322.

- Personalisierung („Die Person ist die Botschaft“),
- Emotionalisierung,
- Konfliktbetonung (Negative Campaigning, Horse Race).³⁴

Nicht mehr (allein) die Parteizentralen, sondern (auch) externe Wahlkampfteams aus PR-Beratern, Marketingleuten und Demoskopern konzipieren heute die Kampagnen. Neben den traditionellen Instrumenten der Wahlkampfkommunikation – wie Plakataktionen, Informationsständen und Kundgebungen – zählt die Medienkampagne zu den zentralen Strategiebausteinen. Im Mittelpunkt steht das Bemühen, die eigene Themenauswahl und -gewichtung in der Öffentlichkeit durchzusetzen – denn: „Wer die Themen beherrscht, über die politisch gesprochen wird, der ist den politischen Konkurrenten einen Schritt voraus; der hat eine größere Chance, seine Bewertung des debattierten Themas zur Meinung der Mehrheit zu machen.“ (Wolfgang Bergsdorf).³⁵

Modernes „Ereignismanagement“³⁶ zielt darauf ab, die Massenmedien für die eigenen Kommunikationsziele zu instrumentalisieren. Zwar ist Politik generell als bedeutsamer Ereignislieferant für die Massenmedien einzustufen, doch finden auch in der Politikberichterstattung Selektionsprozesse statt: Besonders spannende Geschichten mit Neuigkeitswert, die von prominenten Persönlichkeiten handeln und gleichzeitig attraktive Bilder liefern, haben eine bessere Chance, die redaktionellen Nachrichtenbarrieren zu überspringen als langwierige, komplizierte oder womöglich technokratische Sachverhalte. Dabei besitzen die Regierungsparteien strategische Vorteile, weil sie im Unterschied zu den Oppositionsparteien nicht lediglich Politikalternativen, sondern Entscheidungsmacht repräsentieren, die von vornherein berichtenswerter erscheint. Der amtierende Bundeskanzler ist daher in der Medienberichterstattung in der Regel stärker präsent als der mit ihm konkurrierende Kanzlerkandidat der Opposition.³⁷

³⁴ Vgl. Schulz, Winfried: Wahlkampf unter Vielkanalbedingungen. Kampagnenmanagement, Informationsnutzung und Wählerverhalten, in: Media Perspektiven, (1998) 8, S. 378–391 sowie weiterführend Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politik überzeugend vermitteln. Wahlkampfstrategien in Deutschland und den USA, Gütersloh 1996.

³⁵ Bergsdorf, Wolfgang: Probleme der Regierungskommunikation, in: Communications, (1986) 3, S. 27–40.

³⁶ Kepplinger, Hans Mathias: Ereignismanagement. Wirklichkeit und Massenmedien, Zürich, Osnabrück 1992.

³⁷ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Deutschland, 2. Aufl., Bonn 1999.

Zu den wichtigsten strategischen Instrumenten moderner Wahlkampf-kommunikation zählen die so genannten Pseudoereignisse wie z.B. Pressekonferenzen, Interviews oder Festivitäten, die eigens für die journalistische Zielgruppe veranstaltet, mediengerecht inszeniert und geschickt terminiert werden. Auch Routinehandeln wird möglichst günstig in Szene gesetzt. Die Strategie des „Going public“ macht Informationen öffentlich, um so die eigene Verhandlungsposition zu stärken und die der Gegner zu schwächen. „Negative campaigning“ verknüpft negative Attribute und Schuldzuweisungen mit dem politischen Herausforderer, schürt Ablehnung und Befürchtungen bei den Wählern. Personalisierung und polarisierende Schlagworte sollen Dramatik erzeugen, die massenmediale Aufmerksamkeit quasi erzwingt. Gleichzeitig trägt dies der Erfordernis der Komplexitätsreduktion massenmedial zu vermittelnder Inhalte Rechnung. Die Maßnahmenpalette reicht bis zur Bereithaltung von technischem Equipment für Fernsehaufnahmen.³⁸

Nach Peter Radunski ist aus dem traditionellen „Parteienwahlkampf“ auch in Deutschland längst ein moderner „Fernsehwahlkampf“ geworden.³⁹ Trotz durchaus widersprüchlicher empirischer Befunde wird dem Fernsehen von der Wirkungsforschung, aber auch von den Parteistrategen der stärkste Einfluss auf die öffentliche Meinung im Vorfeld von Wahlen zugeschrieben. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem veränderten Wahlverhalten: Bei sinkenden Stammwähleranteilen hängt der Wahlerfolg einer Partei zunehmend davon ab, ob sie genügend Stimmen unter den Wechselwählern hat und bis zur letzten Minute Unentschlossene gewinnen kann. Über das Fernsehen sind auch diejenigen Teile der Wählerschaft kurzfristig in großer Zahl zu erreichen, die sich eigentlich nicht für Politik interessieren. Wer sich im Allgemeinen nicht für Politik interessiert und gleichzeitig wenig informiert ist, lässt sich wiederum am leichtesten beeinflussen. Weitaus wirkungsvoller als die klassische Wahlkampfkommunikation (z. B. Wahlkampfspots) können dabei die herkömmliche politische Berichterstattung oder sogar Unterhaltungsendungen sein. Fernsehbilder besitzen in den Augen

³⁸ Für einen knappen, aber systematischen Überblick vgl. Reiser, Stefan: Politik und Massenmedien im Wahlkampf. Thematisierungsstrategien und Wahlkampfmanagement, in: Media Perspektiven, (1994) 7, S. 341–348.

³⁹ Radunski, Peter: Politisches Kommunikationsmanagement. Die Amerikanisierung der Wahlkämpfe, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politik überzeugend vermitteln, a.a.O., S. 33–52, hier S. 36; vgl. auch Ders.: Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampf-führung als politische Kommunikation, München 1980.

der Zuschauer eine besondere Glaubwürdigkeit, werden besser erinnert und transportieren Emotionen.⁴⁰

Der personenorientierte Fernsehwahlkampf, in dessen Mittelpunkt das „Horse Race“ der Kandidaten steht, erhöht nach vorliegenden Befunden den Informationsgrad der Wähler zwar kaum.⁴¹ Gleichwohl treffen sich hier Interessen der Programmierer mit denen der Parteistrategen. Erstere bevorzugen personalisierte Wahlkämpfe, „(...) weil Politik mit und an Personen leichter darzustellen ist als ohne sie“⁴² und den Publikumspräferenzen entgegenkommt. Letztere stellen die Kandidaten in den Mittelpunkt der Wahlkampagnen, um über die Fernsehpräsenz ihre Wahlchancen zu erhöhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Fernsehen seine stärkste diskretionäre, d.h. vom Zuschauer unbemerkte Wirkung hinsichtlich des Kandidatenimages entfaltet. Analysen zufolge werden sowohl die Vorstellungen von der Sachkompetenz als auch vom Charakter der Kandidaten von der aktuellen TV-Berichterstattung geprägt.⁴³ Doch gerade das über die Medienpräsenz transportierte Image der Spitzenkandidaten erhält bei abnehmenden Parteibindungen und steigendem Wechselwähleranteil ein immer größeres Gewicht für die Wahlentscheidung.

Als idealtypisches Beispiel hierfür darf die Relevanz der „Personalalternativen“ bei der Bundestagswahl vom 27. September 1998 gelten. So stilisierte Gerhard Schröder bereits den Ausgang der Landtagswahl in Niedersachsen mit hohem persönlichen Risiko, jedoch erfolgreich zur Entscheidung über den SPD-Kanzlerkandidaten. Die Polarisierung im Bundestagswahlkampf 1998 beschränkte sich im Wesentlichen auf die beiden Spitzenkandidaten Helmut Kohl (CDU/CSU) und Gerhard Schröder (SPD). Inhaltliche Richtungsauseinandersetzungen über Zukunftsthemen, Reformbedarf und Lösungsansätze traten demgegenüber in den Hintergrund.⁴⁴

⁴⁰ Vgl. Gleich, Uli: Die Bedeutung medialer politischer Kommunikation für Wahlen, in: Media Perspektiven, (1998) 8, S. 411–422.

⁴¹ Vgl. ebenda.

⁴² Jung, Matthias/Roth, Dieter: Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998, in: ApuZ, (1998) B 52, S. 3–19.

⁴³ Kepplinger, Hans Mathias u. a.: Wie das Fernsehen Wahlen beeinflusst. Theoretische Modelle und empirische Analysen, München 1994.

⁴⁴ Umfassender vgl. Noelle-Neumann, Elisabeth u. a.: Kampa. Meinungsklima und Medienwirkung im Bundestagswahlkampf 1998, Freiburg i.Br., München 1999.

Allgemein wurde eine „Melange von Wechselbedürfnis, Unzufriedenheit und Vertrauensverlust“⁴⁵ maßgeblich für den Sieg von SPD und Bündnis 90/Die Grünen verantwortlich gemacht. Der Wahlkampf, so stellten erste Analysen fest, fand auf einem außerordentlich schwankenden öffentlichen Resonanzboden statt. Bezeichnend ist die bis zum Schluss ungewöhnlich große Zahl der unentschiedenen Wahlberechtigten. Noch acht Tage vor der Wahl stieg ihr Anteil auf fast 30 Prozent an. Nicht zuletzt zeigte die starke Wählerwanderung zwischen den Parteien, wie groß inzwischen die Beweglichkeit der Wähler in Deutschland ist. Insbesondere gilt dies für die neuen Länder, wo sich stabile Parteibindungen bislang kaum herausgebildet haben und allenfalls die PDS über eine – zudem in hohem Maße mobilisierbare – Stammwählerschaft verfügt.⁴⁶

4. Schlussfolgerungen für die Entscheidungspolitik

Entscheidungspolitik ist weitaus komplexer als die medienzentrierte Politikvermittlung dies darstellt. Vor allem die dramaturgischen Notwendigkeiten des „Echtzeit-Mediums“⁴⁷ Fernsehen lassen Kontinuität und Rationalität politischer Entscheidungsprozesse, wie sie sich in einer arbeitsteilig organisierten, expertokratischen, in formelle und informelle Verfahrensweisen eingebetteten Verhandlungsdemokratie vollziehen, auf der Strecke. Längst liegt die Entscheidungsmacht – verstanden als die Fähigkeit zur Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen – nicht mehr allein beim staatlichen Institutionengefüge. Vielmehr ist eine Vielzahl unterschiedlicher korporativer Akteure daran beteiligt. Zudem existieren in der ausdifferenzierten, wertpluralen Gesellschaft nicht nur vielfältige politische Interessen, sondern auch wechselnde Teilöffentlichkeiten, die in den Aushandlungsprozess einzubeziehen sind. Je nach Verhandlungsnetzwerk sind dabei ganz unterschiedliche Öffentlichkeitsformen und Medienzugänge notwendig. Öffentlichkeit muss mit Hilfe der Massen-

⁴⁵ Veen, Hans-Joachim u.a.: Analyse der Bundestagswahl vom 27.9.1998 (KAS, Interne Studien, (1998) Nr. 173), Sankt Augustin 1998, S. 6.

⁴⁶ Vgl. Jung/Roth: Wer zu spät geht, a.a.O. sowie Oberndörfer, Dieter u.a.: Der Befreiungsschlag. Eine Analyse der Bundestagswahl vom 27. September 1998, in: FR, 2.10.1998.

⁴⁷ Wolf, Fritz: Alle Politik ist medienvermittelt. Über das prekäre Verhältnis von Politik und Fernsehen, in: APuZ, (1996) B 32, S. 26–31, hier S. 28.

medien von Fall zu Fall, von Thema zu Thema immer wieder neu hergestellt werden.⁴⁸

Wie sich die beobachtbare Mediatisierung der Politik auf die Binnenstruktur des demokratischen Entscheidungsprozesses langfristig auswirkt, ist bislang empirisch wenig erforscht.⁴⁹ Es lässt sich jedoch begründet annehmen, dass professionelle Darstellungspolitik um so wichtiger für die Legitimationsbeschaffung wird, wenn sich der politische Entscheidungsspielraum gleichzeitig als immer begrenzter erweist. Steuerungsverluste der Politik aufgrund globaler Interdependenz, Problemstau und Ressourcenknappheit lassen sich durch öffentlich vermittelte Handlungsfähigkeit zumindest eine Zeitlang überspielen. Charakteristisch für den Wandel politischer Führungsstile ist demnach die Darstellungsdominanz symbolischer Politik, die auf Personen statt auf Programme setzt, Schlagwortmanagement statt Sachdebatten betreibt. Der beschriebene Trend zur Personalisierung dürfte indes kaum ohne Rückwirkungen auf das innere Machtgefüge der Parteiendemokratie bleiben. Statt in langwierigen Programmdiskussionen entscheidet sich innerparteiliches Gewicht wie auch öffentliche Überzeugungskraft zunehmend an der Medienpräsenz von Führungspersönlichkeiten.⁵⁰ Symbolische Politik, die auf eine öffentlichkeitswirksame Darstellung abzielt, wird damit zum Faktor des Machterhalts. Zugleich geht mit der Professionalisierung der Politikvermittlung, die sich auf die massenmedialen Selektionskriterien einstellt, eine Zurückdrängung der inhaltlichen Auseinandersetzung einher. „Was (aber) dem medialen Image in der Postmoderne förderlich ist“, so die Kritiker derartiger Tendenzen, „muss es in Bezug auf die politische Problemlösungsfähigkeit und Legitimation nicht sein.“⁵¹

Auch ist kaum von der Hand zu weisen, dass allein die öffentlichkeitswirksame Darstellung von Führungsstärke zur Machtsicherung bei weitem nicht ausreicht. So gilt Bundeskanzler Helmut Schmidt, dem ein brillanter Umgang mit den Medien und „Macher“-Image attestiert wurde, als Parade-

⁴⁸ Vgl. Jarren, Otfried: Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1994) B 39, S. 3–10.

⁴⁹ Vgl. Kaase, Max: Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik, in: Sarcinelli (Hrsg.): Politikvermittlung, a. a. O., S. 24–51.

⁵⁰ Vgl. Sarcinelli, Ulrich: Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie?, in: Ders. (Hrsg.): Politikvermittlung, a. a. O., S. 273–296.

⁵¹ von Aleman, Ulrich u. a.: Parteien im Modernisierungsprozess. Zur politischen Logik der Unbeweglichkeit, in: APuZ, (1998) B 1–2, S. 29–36, hier S. 29.

beispiel dafür, dass letztlich Führungsstärke nach innen über politischen Erfolg und Misserfolg entscheiden. Ein anderes Beispiel dafür, wie Innen- und Außendarstellung auseinander gehen können, ist Helmut Kohl: Erst dem „Einheitskanzler“ wurde ein quasi-präsidentieller Regierungsstil attestiert; Korte grundlegende Studie zu Kohls Kanzlerschaft zeigt jedoch, dass sich seine Regierungstechnik nach 1990 keineswegs plötzlich grundlegend gewandelt hat.⁵² Das so genannte „System Kohl“ – man beachte den Zeitpunkt der Begriffsbildung in den neunziger Jahren – wurde jedoch erst dann zum Thema, als dieser sich auch durch eine erfolgreichere Medienpräsenz profilierte. Ein einmal erworbenes Image zu korrigieren, ist viel schwieriger, als ein neues Image in der Öffentlichkeit erstmals aufzubauen.

Die Konzentration des Untersuchungsinteresses auf die Mediatisierung der Politik verstellt zudem den Blick auf die medienfernen Bereiche der wenig spektakulären Routinepolitik. Zwar scheint die Vorstellung von „öffentlichkeitsfreien Arkanbereichen“⁵³ schwerlich mit dem Demokratieprinzip vereinbar zu sein, doch können Aushandlungsprozesse zwischen widerstreitenden Interessen eher zur Kompromissfindung führen, wenn die politischen Akteure in bestimmten Phasen frei von journalistischer Beobachtung kommunizieren können. Daher reagiert die Politik auf die Allgegenwart der Massenmedien mit dem Rückzug in informelle Gremien. Gerade wo wirklich Entscheidungspolitik gemacht werde, darauf hat etwa Klaus von Beyme hingewiesen, blieben Journalisten ausgeschlossen. Aus dieser politikwissenschaftlichen Perspektive ergeben sich folgende Abstufungen des Medieneinflusses: „Bei *Innovationspolitik* lässt sich ein beträchtlicher Anteil des Agendasettings auf die Medien und die neuen sozialen Bewegungen zurückführen. Bei *Routinepolitik* überwiegt die Bestimmung der Agenda durch Parteien und Interessengruppen. (...) *Regelungsdichte* und *Regelungstiefe* der Entscheidungen, die aus der Routinepolitik hervorgehen, sind oft bedeutsamer als die Veränderungen der Ereignisgeschichte, über welche die Medien bevorzugt berichten [Hervorh. i.Orig.]“⁵⁴

⁵² Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen (Geschichte der deutschen Einheit, Bd. 1), Stuttgart 1998.

⁵³ Sarcinelli, Ulrich: Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur, in: Ders. (Hrsg.): Politikvermittlung, a. a. O., S. 11–23, hier S. 14.

⁵⁴ von Beyme, Klaus: Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems, in: KZfSS, (1994) Sonderheft 34, S. 320–336, hier S. 334.

III. Innen- und Außenansichten im Ländervergleich

„Dritter Weg“ und „Neue Mitte“ – Gemeinsame Konsequenzen für das politische Handeln

Die Wahlerfolge Bill Clintons in Amerika, Tony Blairs in Großbritannien und Gerhard Schröders in Deutschland haben die Gemeinsamkeit, dass sie sich alle drei auf eine neue Konzeption politischer Programmatik stützten, die mit dem Schlagwort des „Dritten Weges“ bzw. in Deutschland der „Neuen Mitte“¹ verbunden ist.² Dass sich trotz der terminologischen Unterschiede dahinter eine Gemeinsamkeit verbirgt, macht nicht zuletzt das Schröder/Blair-Papier deutlich.³ Dem offensichtlichen Erfolg der Berufung auf dieses Schlagwort steht der von den jeweiligen Gegnern formulierte Vorwurf entgegen, bei diesem Dritten Weg handele es sich um einen programmatischen Taschenspielertrick, der dazu diene, in klassische Positionen des Gegners einzudringen und mit einem wohlfeilen „Sowohl-als-auch“ ge-

¹ Die Tatsache, dass es nicht zu einer direkten Übernahme des „Dritten Weges“ kam, liegt daran, dass der Begriff in Deutschland eine Vielzahl von politischen Assoziationen – wie etwa auch Neutralitätsvorstellungen oder Mitteleuropakonzeption – hervorruft. So hatte auch die PDS 1990 einen Dritten Weg gefordert. Vgl. Gysi, Gregor (Hrsg.): *Wir brauchen einen dritten Weg. Selbstverständnis und Programm der PDS*, Hamburg 1990.

² Vgl. zum Hintergrund Gillespie, Richard/Paterson, William E. (Hrsg.): *Rethinking Social Democracy in Western Europe*, London 1993 (West European Politics 1/1993 Special Issue) sowie die Analysen von Unger, Frank/Wehr, Andreas/Schönwälder, Karen: *New Democrats, New Labour, Neue Sozialdemokraten*, Berlin 1998, die sich jedoch vornehmlich auf den Wandel der Programmatik vor Übernahme der Regierungsverantwortung beziehen. Jüngere Beobachtungen finden sich etwa bei Meyer, Thomas: *The Third Way at the Crossroads*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/1999, S. 294–304 und Martell, Luke: *Medienschow ohne Substanz? New Labours „Dritter Weg“*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/1999, S. 848–857.

³ Vgl.: *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair v. 8. 6. 1999* (unter <http://www.spd.de>). Dort heißt es in diesem Sinne: „Mögen Sprache und Institutionen sich unterscheiden: Die Motivation ist die gleiche. Die meisten Menschen teilen ihre Weltsicht längst nicht mehr nach dem Dogma von Links und Rechts ein. Die Sozialdemokraten müssen die Sprache dieser Menschen sprechen.“ (1)

radezu unverantwortliche Erwartungshaltungen an die Politik heranzutragen. Im Übrigen seien solche Entwürfe eines Dritten Weges – etwa zwischen Sozialismus und Kapitalismus – letztlich gescheitert. Mit der ständigen Suche nach dem „Zwischen“ entbehre die Konzeption des Dritten Weges jeglicher Substanz und sei pure Darstellungspolitik.

Der unbestreitbare Siegeszug dieses politischen Schlagwortes jedoch fordert dazu auf, genauer hinzuschauen, was sich hinter dieser Vokabel verbirgt. Im Folgenden soll – bei aller Unterschiedlichkeit – ein solcher Blick auf die Konzeptionen des Dritten Weges bei Clinton, Blair und Schröder geworfen werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Beispiel der Bundesrepublik. Zwar sind eindeutige Aussagen zur Praxis der Regierung Schröder sicherlich verfrüht; in ihren programmatischen Äußerungen der ersten Monate im Amt lassen sich jedoch einige spezifische Merkmale identifizieren, die gerade im Vergleich mit Großbritannien und den USA wesentliche Elemente des Dritten Weges ausmachen.⁴ Eine „Theorie“ des Dritten Weges wird dabei nicht zu finden sein, da die einzelnen Elemente dieser Konzeption zu disparat sind. Ebenso ist eine solche Rekonstruktion programmatischer Grundlagen nicht mit der Beschreibung der politischen Realität gleichzusetzen; Politik richtet sich in ihrer Vielschichtigkeit und Dynamik nur bedingt nach einem vorgegebenen Plan. Die im folgenden herauszuarbeitenden Elemente sollen vielmehr dazu dienen, ein politisches Schlagwort und die damit verbundene politische Praxis näher zu verstehen. Die These dabei ist, dass der Dritte Weg sich in der Tat weniger über substantielle Kriterien und Inhalte der Politik als vielmehr über prozedurale Abläufe und eine spezielle Art, Politik zu „machen“, definieren lässt. Diese These soll in vier Schritten entfaltet werden: Ausgehend von Definitions-

⁴ Die Arbeit stützt sich neben einzelnen Reden und Erklärungen auf die Wahlkampfbücher von Bill Clinton: *Zwischen Vision und Wirklichkeit*, Gütersloh 1996; Tony Blair: *Meine Vision*, Stuttgart 1997 und Bodo Hombach: *Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte*, München, Düsseldorf 1998. Hombachs Thesen sind auch nach seinem Ausscheiden aus dem Kanzleramt durchaus repräsentativ für eine provokative Definition der Neuen Mitte. Schröder selbst identifiziert sich in einem Nachwort mit den Thesen Hombachs; fügt allerdings relativierend hinzu: „Der Querdenker beweist seit langem, daß es ihm nicht an Loyalität zur SPD und zur gemeinsamen Sache fehlt. Deshalb gestatte ich es ihm gern, Ideen in die Debatte zu werfen, die ich selber nicht in allen Facetten teile. Aber wir haben ein gemeinsames Bild von einer Politik, die zupackt und die Gesellschaft verändern will.“ (S. 225) Damit macht Schröder eine Konzession an den traditionellen Teil der SPD.

versuchen des Dritten Weges, sind seine Sprache sowie sein Staats- und Politikverständnis zu skizzieren, um abschließend einige strukturelle Merkmale des Dritten Weges festzuhalten.

1. Werte des Dritten Weges

Ein gängiges Missverständnis in der Debatte um den Dritten Weg ist die Unterstellung, dabei handele es sich um eine gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Ordnungsvorstellung, die zwischen Sozialismus und Kapitalismus liege. Eine solche Verortung des Dritten Weges ist jedoch nicht nur zu oberflächlich, sondern letztlich auch unzutreffend. Der Dritte Weg verläuft vielmehr sehr kurvenreich zwischen einer Menge weiterer Alternativen und „Extrempunkte“, die ebenso wichtig für das Verständnis dieses Ansatzes sind.⁵ Als politischer Diskurs der neunziger Jahre stellt er den Versuch dar, auf zentrale Herausforderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft eine Antwort zu geben. Der Direktor der London School of Economics und einflussreicher „Chef-Theoretiker“ des Dritten Weges, Anthony Giddens, hat diese Herausforderungen in fünf Dilemmata identifiziert, mit denen sich der Dritte Weg auseinandersetzen muss: Die wirtschaftlichen und kulturellen Konsequenzen der Globalisierung,⁶ die zunehmende Individualisierung in den westlichen Industriegesellschaften, die Aufhebung der politischen Orientierungsvorstellung von Links und Rechts nach dem Zusammenbruch des Sozialismus,⁷ die neuen Rahmenbedingungen politischen Handelns angesichts eines möglichen Bedeutungsverlustes von Staat und Politik sowie schließlich die unausweichliche Beachtung ökologischer Notwendigkeiten.⁸

⁵ Vgl. dazu allgemein das „Manifest“ von Giddens, Anthony: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a.M. 1999.

⁶ Vgl. zum Hintergrund die Bücher von Ulrich Beck, auf den sich Giddens auch bezieht: Beck; Ulrich: Was ist Globalisierung?, 5. Auflage, Frankfurt a.M. 1998; ders. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt a.M. 1998 sowie ders. (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt a.M. 1998.

⁷ Dies hat Giddens in seinem Buch: Jenseits von links und rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1997 zum Thema gemacht. Vgl. zum Gegenstandspunkt, den Giddens auch würdigt: Bobbio, Norberto: Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin 1994.

⁸ Vgl. dazu Giddens: Weg, a. a. O., S. 39–84.

Damit entzieht sich der Dritte Weg einer einfachen Definition. In den Worten von Al From, dem Präsidenten des Democratic Leadership Council (DLC) – einem der führenden Think Tanks der Clinton Regierung – gehören folgende Bestandteile zum Dritten Weg: “Whether they’re called ‘new Democrats’, ‘new labour’, or the ‘new middle’, the values, ideas and approaches to governing of the Third Way are modernizing center-left politics around the globe. They are grounded in a public philosophy that embodies fundamental progressive principles furthered by innovative ideas and modern means.

The Third Way philosophy can be summarized this way: its first principle and enduring purpose is equal opportunity for all, special privilege for none. Its public ethic is mutual responsibility. Its core value is community. Its outlook is global, and its modern means are fostering private-sector economic growth – today’s prerequisite for opportunity for all – and promoting and empowering government that equips citizen’s with the tools they need to go ahead.”⁹

Statt inhaltlich ausgefüllter Werte finden sich in dieser Definition eher Adjektive wie fortschrittlich, innovativ und modern. Im besonderen geht es um die Modernisierung von “center left-politics” – also um die Modernisierung sozialdemokratischer Politik. Von traditionellen Werten der Sozialdemokratie findet sich aber in dieser Definition nur wenig: Die Wendung gegen besondere Privilegien Einzelner erinnert an den Wert der Gleichheit, der allerdings positiv nur als Chancengleichheit auftaucht. Mit den Schlagworten “opportunity”, “responsibility” und “community” sind „Werte“ benannt, deren konkrete Bedeutung noch näher zu ergründen ist.

Wie eng die Vorstellungen des DLC die Politik Clintons beeinflussen, zeigt die Tatsache, dass der amerikanische Präsident auf der Washingtoner “Third Way Conference” im April 1999 eben diese drei Schlagworte zu den wesentlichen Kennzeichen des Dritten Weges erklärt und diese zugleich die wesentlichen Kapitelüberschriften seines Wahlkampfbuches ausmachen.¹⁰ “Community” verweist dabei auf einen stark kommunitaristischen Einschlag des Dritten Weges, der an dieser Stelle nicht näher ausgeführt

⁹ Transkript der Third Way Conference: Progressive Government for the 21st Century im National Press Club, Washington v. 25.4.1999 (im Internet unter <http://www.dlcppi.org>).

¹⁰ Vgl. Clinton: Vision, a. a. O.

werden kann.¹¹ „Opportunity“ und „Responsibility“ hingegen beinhalten einen ökonomischen Unterton; insbesondere da auch From die „opportunity for all“ nur unter der Bedingung gesteigerten „private-sector economic growth“ sieht. Gerade aus der Betonung individueller Verantwortung im Rahmen einer rückhaltlosen Anerkennung marktwirtschaftlicher Spielregeln, ist der Vorwurf erwachsen, der Dritte Weg bestehe zu einem guten Teil aus Versatzstücken neoliberalen Denkens, wie es eigentlich von den großen Antagonisten sozialdemokratischer Politik, Margret Thatcher und Ronald Reagan, verfochten wurde.¹² Auf diesen Vorwurf wird im Zusammenhang mit dem Staats- und Sozialstaatsverständnis des Dritten Weges noch zurückzukommen sein. Fest steht hingegen, dass man das Wort „Sozialismus“ in der Definition des Dritten Weges vergebens sucht. Als der italienische Ministerpräsident Massimo D'Alema die sozialistische Internationale in die Diskussion bei der Third Way Conference einführen wollte und die anderen Teilnehmer aufforderte, die Angst vor einem solchen Wort zu überwinden, antwortete Clinton mit dem halb ernst gemeinten Witz, er hätte es sich wohl kaum erlauben können, mit dem „Reformsozialisten“ D'Alema auf dieser Konferenz zu diskutieren, wenn er noch einmal zur Wiederwahl anstehen würde. Sind mit der Aufgabe des Begriffs „Sozialismus“ auch konstitutive Elemente der Sozialdemokratie auf dem Dritten Weg verloren gegangen?

¹¹ Dieser Gedanke findet sich auch überdeutlich im Schröder/Blair-Papier, a. a. O., S. 3: „Allzu oft wurden Rechte höher bewertet als Pflichten. Aber die Verantwortung des Einzelnen in Familie, Nachbarschaft und Gesellschaft kann nicht an den Staat delegiert werden. Geht der Gedanke der gegenseitigen Verantwortung verloren, so führt dies zum Verfall des Gemeinsinns, zu mangelnder Verantwortung gegenüber Nachbarn, zu steigender Kriminalität und Vandalismus und einer Überlastung des Rechtssystems.“ Vgl. zum Kommunitarismus etwa das einflussreiche Buch von Etzioni, Amitai: Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Frankfurt a. M., New York 1997. Zum Überblick Reese-Schäfer, Walter: Was ist Kommunitarismus?, 2. Auflage, Frankfurt a. M., New York 1995. Kommunitaristische Versatzstücke haben aber keineswegs nur in sozialdemokratische Positionen Eingang gefunden. Vgl. hierzu etwa den Vorschlag des CSU-Fraktionsvorsitzenden Alois Glück: Das Leitbild „Aktive Bürgergesellschaft“ – Überlegungen für den Weg zu einer neuen Sozial- und Bürgerkultur, in: Politische Studien Sonderheft, 1/1999, April 1999, S. 15–22.

¹² Gerade hier wird eine Besonderheit der deutschen Situation deutlich. Im Unterschied zu Großbritannien und den USA gab es in Deutschland keine solch eindeutige „neoliberale“ Phase der Politik wie unter Thatcher und Reagan. Dies unterstreicht auch Giddens: Weg, a. a. O., S. 9.

Dem widerspricht zunächst eine zentrale Aussage des Schröder/Blair-Papiers: „Fairness, soziale Gerechtigkeit, Freiheit und Chancengleichheit, Solidarität und Verantwortung für andere: diese Werte sind zeitlos. Die Sozialdemokratie wird sie nie preisgeben.“¹³ Wenn dem so ist, worin besteht dann das Neue des Dritten Weges? Offensichtlich liegt der Unterschied nicht in der Bezeichnung der Werte, sondern in deren konkreter Ausgestaltung. In diesem Sinne hat Blair in einem Interview ausgeführt: „Meine Werte sind die der linken Mitte in diesem Jahrhundert: Gerechtigkeit, Freiheit, Solidarität. Darum bin ich in die Politik gegangen. Aber ich will sie für die Welt von heute umsetzen. Diese Werte zu bewahren heißt, die Art ihrer Anwendung zu modernisieren.“¹⁴ Dass sich der Dritte Weg in genau dieser Frage der „Anwendung“ sozialdemokratischer Werte finden lässt, unterstreicht eine ähnliche Passage aus einer Rede Schröders: „Selbstverständlich bleibt die Sozialdemokratie ihren grundlegenden Werten – Freiheit, Solidarität, Chancengerechtigkeit, Selbstbestimmung verpflichtet. (...) Wenn ich die sozialdemokratischen Werte betone, dann sage ich aber auch: Man darf die Werte nicht verwechseln mit den Instrumenten und Strukturen, die man einmal für die Durchsetzung dieser Werte geschaffen und gebraucht hat. Wer die Instrumente für die Werte ausgibt, der schafft ein Korsett, das jede Anpassung der Politik an die modernen Anforderungen verhindert.“¹⁵

Nimmt man diesen spezifischen Bezug zur traditionellen Sozialdemokratie und die oben angeklungenen neoliberalen Töne, so kommt man in die Nähe dessen, was Giddens als Definition des Dritten Weges vorschlägt. Er ersetzt die Alternativen Kapitalismus und Sozialismus durch Neoliberalismus und klassische Sozialdemokratie. Der Dritte Weg ist nach Giddens pointiert gesagt der Weg zwischen alter Linker und neuer Rechter:¹⁶ „Unter dem ‚Dritten Weg‘ verstehe ich eine Theorie und eine politische Praxis, mittels deren die Sozialdemokratie den grundlegenden Veränderungen in der Welt innerhalb der letzten zwei oder drei Jahrzehnte Rechnung trägt. Dies ist ein Dritter Weg in dem Sinne eines Versuches, über die Sozialdemokratie alten Stils wie den Neoliberalismus hinauszugelangen.“¹⁷

¹³ Schröder/Blair-Papier, a. a. O., S. 1.

¹⁴ So Blair in einem Interview, in: Der Stern, 10.6.1998, S. 164.

¹⁵ So Schröder in einer Rede am 26.8.1999 „Die deutsche Sozialdemokratie und die Umwälzung 1989/90“ in Berlin (im Internet unter <http://www.spd.de>).

¹⁶ Vgl. dazu die schlagwortartige Gegenüberstellung der jeweiligen Wesensmerkmale bei Giddens: Weg, a. a. O., S. 18.

¹⁷ Giddens: Weg, a. a. O., S. 38.

Auffällig ist dabei, dass auch Giddens die Einheit von Theorie und politischer Praxis deutlich unterstreicht. Nicht zuletzt dadurch wird deutlich, dass sich der Dritte Weg nicht nur durch Werte, sondern auch durch die Art, diese politisch umzusetzen, definiert. Spätestens an dieser Stelle ist ein genauerer Blick auf die Sprache des Dritten Weges notwendig.

2. Die Sprache des Dritten Weges

Präsident Clinton scherzte auf der „Third Way Conference“, dass viele der Ideen die dort diskutiert wurden, schon Jahre zuvor vom niederländischen Premierminister Wim Kok umgesetzt worden seien, allerdings mit einem Unterschied: “[H]e didn’t have anybody like Al From who could put a good label on it!”¹⁸ In Bezug auf den Wahlsieg der Sozialdemokraten in Deutschland gesteht auch der CDU-Parteivorsitzende Wolfgang Schäuble ein, dass die Opposition der Regierung im „wording“ unterlegen sei.¹⁹

Dieses „wording“ betrifft vor allem die angesprochenen sozialdemokratischen Werte. Ein wesentliches Kennzeichen des Dritten Weges besteht in der Neudefinition zentraler Begrifflichkeiten des sozialdemokratischen Traditionsbestandes. In der Definition von From wurde Gleichheit in diesem Sinne als Chancengleichheit verstanden. Dieses spezielle Verständnis von Gleichheit ist eine bedeutende Richtschnur des Dritten Weges, die Giddens wiederum theoretisch ausgestaltet hat. Der Staat hat danach die Aufgabe, Gleichheit durch Inklusion²⁰ – das heißt Teilhabe an den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Abläufen – zu gewährleisten.²¹ Damit stellt der Staat gewisse Rahmenbedingungen her – wonach etwa im Idealfall jeder die Chance auf einen Arbeitsplatz haben sollte. Über die Güte und Unterschiedlichkeit der Arbeitsplätze hat der Staat jedoch nichts zu sagen. Nach Bereitstellung fairer Chancen muss jeder Einzelne in seiner “responsibility”

¹⁸ Third Way Conference, 25.4.1999 a. a. O.. Eine etwas ironische Auflistung zentraler Vokabeln des Dritten Weges findet sich in „Goldilocks Politics“, in: *The Economist*, 19.12.1998, S. 40.

¹⁹ Vgl. Interview in: *Die ZEIT*, 1.7.1999, S. 2.

²⁰ Vgl. Dazu Giddens: *Weg*, a. a. O., S. 119–129. Der Gegenbegriff ist Exklusion, die sich „nicht auf Grade der Ungleichheit [bezieht], sondern auf Mechanismen, die bewirken, daß Bevölkerungsgruppen sich vom Gros der Gesellschaft trennen.“ (123)

²¹ Blair hat dies unter dem Schlagwort der „stakeholder-society“ ausformuliert. Vgl. Blair: *Vision*, a. a. O., S. 343–367.

seine "opportunity" wahrnehmen. Damit liegt es an ihm, das Beste aus dieser Chance zu machen – auf eine nachträgliche Umverteilung zur Wiederherstellung von Gleichheit kann er nicht hoffen. Ganz im Gegenteil: Der Dritte Weg erkennt explizit an, dass der Einzelne auch die Möglichkeit haben muss, sein persönlich erarbeitetes „Mehr“ nutzen zu können und nicht wieder durch Steuern abgenommen bekommt. In diesem Kontext erhält dann auch der Begriff „Gerechtigkeit“ ein spezielles Verständnis, wie Hombach anerkennend mit Blick auf Blair feststellt: „Tony Blair hat in seinem Grundsatzprogramm der 'One Nation Society' wie selbstverständlich und gewissermaßen im Nebensatz einen uralten sozialdemokratischen Wert neu definiert: Gerechtigkeit bedeute, dass jeder den größten Teil dessen, was er durch eigene Kraft verdient, in der Tasche behalten kann.“²²

Diese Neudefinition zentraler Werte geschieht meist unter Verweis auf solche Schlüsseladjektive wie „modern“ und „innovativ“ – überhaupt tauchen viele ökonomisch gefärbte Worte auf. Von „modern“ und „Modernisierung“ war etwa in der Regierungserklärung Schröders allein 28 mal die Rede. Geradezu paradigmatisch wurde diese Anhäufung in dem Satz: „Wir lösen die Probleme der modernen Gesellschaft mit den Mitteln der modernen Gesellschaft.“²³ Was jedoch „modern“ ist, wird wiederum eher in Abgrenzung zum Traditionellen und Althergebrachten aber nicht aus sich selbst heraus definiert. Bei diesen Schlüsseladjektiven handelt es sich also in erster Linie um zustimmungsvozierende Worte, „die allesamt Alternativlosigkeit und Selbstgängertum suggerieren (...)“.²⁴ Ross weist darauf hin, dass sich solchen „Begriffe[n] wie ‚Pragmatismus‘ oder ‚intelligente Lösungen‘ (...) kein vernünftiger Mensch verschließen kann.“ Und er führt aus: „Es gibt, so die Botschaft, eigentlich nichts zu erwägen und zu entscheiden, man muss bloß ausführen, was an der Zeit ist.“

²² Hombach: Aufbruch, a.a.O., S. 85.

²³ Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag vom 10.11.1998, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 74, 11.11.1998, S. 903. Vgl. dazu auch Fröhlich, Manuel: Regierungserklärungen mit Geschichte, in: Das Parlament, Nr. 48, 20.11.1998, S. 13.

²⁴ Ross, Jan: Ein neuer Glaube. „Modernisierung“ ist ein Modebegriff, kein Wert an sich, in: Die ZEIT, 15.7.1999, S. 3.

Neben der Neudefinition traditioneller politischer Schlagworte unter dem Imperativ der Modernisierung beinhaltet auch der Begriff des Dritten Weges für sich genommen eine Argumentationsform, wonach jeweils zuerst überkommene, extreme oder falsche Alternativen dargestellt werden, um dann auf die goldene Mitte des eigenen Kurses zu verweisen. Diese Argumentation auf das „Zwischen“ und „Jenseits von“ war ein kontinuierliches Kennzeichen der Wahlkampfreden von Clinton, Blair und Schröder.²⁵ Auch diese Strategie zielt auf den „gesunden Menschenverstand“, indem sie Angriffe auf reelle oder vermeintliche Positionen des politischen Gegners mit der Legitimation des eigenen Weges verbindet. Wie tief dieses Konzept, das im Amerikanischen auch unter dem Begriff „Triangulation“ bekannt ist, in die Textur der politischen Sprache des Dritten Weges eingewebt ist, zeigt die zentrale Formel des zweiten Clinton-Wahlkampfes: Die Brücke in das 21. Jahrhundert.²⁶ Neben der üblichen mit einer Brücke verbundenen Symbolik lässt sie sich auch als eine Variation des Dritten Weges deuten. Clinton nutzte dieses Symbol der Brücke in verschiedenster Art und Weise: So „baute“ er in seinen Reden Brücken zwischen den Generationen, den wirtschaftlich Starken und Schwachen, dem Staat und der Wirtschaft etc. etc. Die Bezugspunkte konnten dabei nahezu beliebig gewählt werden. Im Endeffekt ist es wieder die Strategie des „Zwischen“ und der goldenen Mitte, die nur durch die Regierung erfüllt werden könne.

Diese „goldene Mitte“ haben die deutschen Sozialdemokraten mit ihrem Leitwort der „Neuen Mitte“ unmittelbar aufgegriffen. Auch hier gilt, dass die Mitte sich eben am besten in Abgrenzung zu Extremen definieren lässt. Zugleich wurden mit dieser Bezeichnung Erinnerungen an Willy Brandt hervorgerufen, der in seiner Regierungserklärung 1973 ebenfalls von Neuer Mitte gesprochen hatte. In geradezu idealtypischer Weise verbindet sich so im Begriff der „Neuen Mitte“ der neue Anspruch mit Reminiszenzen an den

²⁵ Natürlich gibt es auch hier deutliche Unterschiede zwischen der ganz eigenen zivilreligiösen Rhetorik des US-Präsidenten, der stark moralisch und religiös aufgeladenen Rhetorik Blairs und der vergleichsweise nüchternen Sprache Schröders. Vgl. zu Blair auch Misik, Robert: Die Suche nach dem Blair-Effekt: Schröder, Klima und Genossen zwischen Tradition und Pragmatismus, Berlin 1998, S. 30–32.

²⁶ Vgl. auch Clinton: Vision, a. a. O., S. 187.

Urbestand sozialdemokratischer Politik.²⁷ Es ist also gerade die Mehrdeutigkeit, Variationsbreite und vielfältige Anwendungsmöglichkeit des Dritten Weges, die ihn zum roten Faden eines neuen Politikentwurfs machen. Tony Blair sieht in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der zuvor dargestellten Werte „community“, „opportunity“ und „responsibility“: “[T]he policy content is driven by these ideas and values. And that is very, very important, because in the end what is important also is to give a sense of vision in which the values, the principles and the policies form one seamless line.”²⁸ Diese Kohärenz in der Darstellung von Politik, bei der sich eine direkte Verbindung von grundlegenden Prinzipien zu konkreten Handlungen ziehen lässt, verleiht dem Dritten Weg also den Charakter eines umfassenden Rahmens für alle politischen Fragen und Problemfelder – mit anderen Worten eine Art „Vision“. Wesentlicher Teil dieser speziellen „Vision“ ist ein eigenes Staats- und Politikverständnis.

3. Das neue Staats- und Politikverständnis des Dritten Weges

Die Ökonomisierung politischer Kategorien bei Vertretern des Dritten Weges schlägt sich auch und gerade in der Beschreibung des Staates und seiner Aufgaben nieder.²⁹ Der Staat des „big government“, der etwa als Wohlfahrtsstaat massiv in Wirtschaft und Gesellschaft interveniert und diese sogar entlang vorgegebener Planungen formen will, ist in der Ein-

²⁷ Die Bezugnahme auf Brandt ist allerdings unhistorisch. Brandt hatte das Konzept der „Neuen Mitte“ eigens für die programmatische Bündelung von FDP und SPD benutzt und etwa in seiner Regierungserklärung v. 18. 1. 1973 mit Blick auf Vertreter eines „gewandelte[n] Bürgertypus (...), der seine Freiheit auch im Geflecht der sozialen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten behaupten will“ gesagt: „Ihr politischer Wille strömt ein in das, was sich uns darstellt als die neue Mitte, die soziale und liberale Mitte.“ (Regierungserklärung des Bundeskanzlers v. 18. 1. 1973, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 6, 19. 1. 1973, S. 55). Vgl. dazu auch einen Auszug aus seinem 1973 erschienenen Buch „Über den Tag hinaus“, wiederveröffentlicht als: Willy Brandt, SPD und FDP in der Tradition von 1848, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 6/1998, S. 496: „Die Neue Mitte ist das Bündnis des demokratischen Sozialismus und des sozialen Liberalismus in der sozial-liberalen Koalition.“

²⁸ Third Way Conference, 25. 4. 1999, a. a. O.

²⁹ Eine bemerkenswerte Übernahme ökonomischer Kategorien stellt auch das Projekt des politischen Benchmarkings dar. Vgl. dazu Schröder/Blair: a. a. O., S. 17–18.

schätzung von Giddens bis Schröder Teil der „alten“ Sozialdemokratie. Dieses alte Staatsverständnis steht vor den von Giddens beschriebenen Herausforderungen der Globalisierung und der damit einhergehenden Veränderung politischen Handelns. Diese haben zunächst Auswirkungen auf die generelle Leistungsfähigkeit der nationalstaatlichen Ebene von Politik. Ein wichtiger Bezugspunkt des Dritten Weges ist deshalb das Regieren mittels überstaatlicher Gremien und Organisationen wie der Europäischen Union. Wiederum hat Giddens mit dem Begriff der „kosmopolitischen Nation“ eine Zielperspektive formuliert.³⁰ Dieses Modell bleibt einstweilen aber noch sehr interpretationsoffen und kann an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Konkrete Konsequenzen hat die Globalisierung und der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck hingegen für den nationalen Sozialstaat. Bodo Hombach meint in diesem Zusammenhang: „Die soziale Komponente des Wirtschaftssystems ist nicht der ‚Rundum-sorglos-Staat‘. Sie besteht darin, dass individuelle Leistung belohnt wird durch Wohlstand, Weiterqualifizierung durch berufliches Fortkommen, Bereitschaft zur Eigenverantwortung durch größere ökonomische Spielräume und berufliche Selbstständigkeit durch eine garantierte zweite Chance. Ludwig Erhard hat die Sozialdemokraten nicht in seinem Testament bedacht. Aber seine Prinzipien von Pragmatismus und Anti-Dirigismus werden gebraucht, wenn es gilt, liberale Prinzipien und die Grundwerte der Sozialdemokratie zu einer schlagkräftigen Synthese zu verbinden. Der Kernbegriff ist die Rekonstruktion der sozialen Marktwirtschaft.“³¹

Dem traditionellen Wohlfahrtsstaat stellen Theoretiker und Praktiker des Dritten Weges das Konzept des „Sozialinvestor“-Staates bzw. des aktivierenden Staates entgegen, der Impulse gibt (etwa mit der Ausbildungsplatz-Initiative der Bundesregierung oder dem britischen „Welfare to Work“-Programm),³² Rahmen setzt und „positive Wohlfahrt“³³ betreibt – aber nicht für die Bürger tätig wird. Diese werden vielmehr selbst gefordert, was Giddens unmissverständlich deutlich macht: „Vielleicht könnte das zentrale

³⁰ Vgl. Giddens: Weg, a. a. O., S. 152–165. Das Konzept geht auf David Held und Daniele Archibugi zurück. Vgl. dazu jüngst Archibugi, Daniele/Held, David/Köhler, Martin (Hrsg.): *Re-imagining political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge 1998.

³¹ Hombach: *Aufbruch*, a. a. O., S. 14.

³² Vgl. dazu das Interview mit dem arbeitsmarktpolitischen Berater Blairs, Richard Layard: *Die Jugend beschäftigungsfähig machen*, in: *Die Welt*, 28.8.1999, S. 18.

³³ Vgl. dazu auch Giddens: Weg, a. a. O., S. 117–149.

Motto der neuen Politik so lauten: Keine Rechte ohne Verpflichtungen.³⁴ In diesem Sinne fordert auch Hombach den einzelnen auf, seine Chance verantwortlich zu nutzen: „Wir brauchen ein neues Staatsverständnis. Der aktivierende Staat ist weniger Produzent als Anreger, Moderator, steuernder Partner. Wer mit staatlichen Instrumenten in Berührung kommt, muss es dadurch leichter haben, Initiative zu entwickeln, Investitionen zu tätigen, Engagement zu zeigen, Verantwortung zu übernehmen.“³⁵ Ein zentraler Satz im Schröder/Blair-Papier lautet in diesem Sinne: „Der Staat soll nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern.“³⁶ Hombach hat dazu ausgeführt: „Der aktivierende Staat ist Partner bei der eigenen Lebensbewältigung, nicht Erzieher oder Obrigkeit.“³⁷ Und an anderer Stelle benutzt er ein Bild, das sich wortgleich auch bei Clinton findet: „Die Menschen wollen den Staat nicht vor der Nase haben, sondern an ihrer Seite wissen (...).“³⁸ Die größten Auswirkungen hat ein solches Staatsverständnis mit Blick auf Sozialleistungen. Hier vertritt der Dritte Weg eine wirklich bedeutende Wende in der Sozialdemokratie, wenn etwa Hombach formuliert: „Wir müssen uns an den Ressourcen und Fähigkeiten der Menschen orientieren, nicht an ihren Defiziten.“³⁹ Daran schließt sich die Beschreibung des Sozialstaates als Trampolin an: „Wir müssen den Sozialstaat vom Sicherheitsnetz zum Trampolin machen, von der Hängematte zum Sprungbrett, das den einzelnen zurückfedert in das Arbeitsleben, in Eigenverantwortung, in die Teilhabe an der Gesellschaft.“⁴⁰

Diese Neujustierung sozialstaatlicher Aktivität ist dabei zum Teil eingebettet in eine komplette Ökonomisierung der Staatstätigkeit: „In Zukunft muss der Staat eher wie eine Konzernzentrale gedacht werden, die weniger lenkend eingreift als vielmehr durch organisatorische Anpassungen ein Höchstmaß an individueller und sozialer Produktivität ermöglicht.“⁴¹ Hierin wird deutlich, dass der zunächst etwas flapsige Satz aus dem Wahlkampf

³⁴ Giddens: Weg, a. a. O., S. 81.

³⁵ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 18.

³⁶ Schröder/Blair: a. a. O., S. 5.

³⁷ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 79.

³⁸ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 71. Vgl. dazu Clinton: Vision, a. a. O., S. 103: „Wir wollen unsere Regierung nicht vor der Nase haben; vielmehr wollen wir sie an unserer Seite wissen (...).“

³⁹ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 57.

⁴⁰ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 18.

⁴¹ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 66.

Schröders, wonach die „Deutschland AG“ einen neuen Vorsitzenden brauche, aufs Engste mit dem Staatsverständnis des Dritten Weges verbunden ist. Gerade Schröder sieht sich jedoch bemüht, die Dominanz ökonomischer Kategorien nicht überzubetonen: „Nun ist der Staat kein Unternehmen, das auf die Erwirtschaftung von Gewinnen abzielt. Aber er sollte ein Dienstleistungsbetrieb sein, in dem der Bürger Kunde ist und nicht Gewaltunterworfener.“⁴² Auch das Schröder/Blair-Papier macht eine diesbezügliche Relativierung: „Wir unterstützen eine Marktwirtschaft, nicht aber eine Marktgesellschaft.“⁴³ Unbestritten dürfte aber sein, dass der Dritte Weg in hohem Maße den Mechanismus des Marktes auch für Politik und Gesellschaft gelten lässt. Dies hat gerade in den jeweiligen sozialdemokratischen Parteien zum Neoliberalismus-Vorwurf und heftiger Kritik geführt. Doch auch hier hatte Schröder schon im Wahlkampf deutlich gemacht: „Den Primat der Ökonomie in dieser Gesellschaft wird auch die SPD nicht außer Kraft setzen.“⁴⁴ Die Anerkennung des „Primats der Ökonomie“ hatte Schröder aber mit einer wahlstrategischen Notwendigkeit verbunden: „Die SPD braucht gesellschaftspolitische Verhandlungsmacht. Die erreicht sie nur, wenn sie mit ihrem Politikkonzept auch und gerade diejenigen anspricht, die in dieser Gesellschaft das Sagen haben oder von der Entwicklung profitieren. Sie muss in ihrer Strategie die Interessen der Rationalisierungsgewinner und die der Rationalisierungsverlierer bündeln können. Denn – und nur dann – wenn die Gewinner der Modernisierung bereit sind, der SPD ihre Stimme zu geben und ihre Politik zu stützen, kann sie etwas für die Verlierer tun.“⁴⁵ Das besondere Verhältnis der neuen sozialdemokratischen Regierungen zu ihren Parteien und das damit angesprochene Politikverständnis ist ein weiteres wesentliches Element des Dritten Weges.

Auch hier hat Giddens mit dem Verweis auf die zunehmende Individualisierung und die Aufhebung des Links-Rechts-Schemas in der Politik die wichtigsten Faktoren genannt, mit denen sich die politische Praxis des Dritten Weges auseinander zu setzen habe. Der allgemein geteilte Befund ist

⁴² Schröder, Gerhard: Brief an Herbert Mai, in: Ders. mit Hesse, Reinhard: Und weil wir unser Land verbessern ... 26 Briefe für ein modernes Deutschland, Hamburg 1998, S. 217.

⁴³ Schröder/Blair: a. a. O., S. 1.

⁴⁴ Schröder, Gerhard: Politische Gestaltung oder: Primat der Ökonomie, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 6/1998, S. 507.

⁴⁵ Schröder: Gestaltung, a. a. O., S. 506.

dabei, dass die traditionellen Wählermilieus und Parteibindungen sich weiter lockern werden. Politik kann sich damit nicht mehr auf eine sichere Bank garantierter Zustimmung und Mehrheiten stützen. Wie bei allen Herausforderungen, denen der Dritte Weg begegnet, wird auch hier die „Krise“ als Chance verstanden. Die Auflösung traditioneller Wählermilieus könne eben auch „neue Möglichkeiten der Konsensbildung“⁴⁶ schaffen. Regieren wird flexibler, indem es zum Teil für spezielle Probleme ad-hoc-Koalitionen organisieren muss: „[M]an sollte die ‚Mitte‘ nicht für substanzlos halten. Es geht vielmehr um Allianzen, die Sozialdemokraten aus den losen Enden vielfältiger Lebensformen knüpfen können.“⁴⁷ Paradebeispiel dieser neuen, problemorientierten und parteiübergreifenden Koalitionen ist das „Bündnis für Arbeit“. Dessen Funktionsweise hat Schröder zum Musterbeispiel der Politik der Neuen Mitte erklärt: „Es [das Bündnis für Arbeit, M.F.] ist auch Metapher für die Politik der ‚Neuen Mitte‘. Eine Metapher für das, was Politik, zumal sozialdemokratische Politik, heute bewegen kann: gemeinsam mit den Akteuren Problemlösungen zu entwickeln, diese in die Gesellschaft hineinzukommunizieren, damit sich die Gesellschaft über Ziele einig wird, welche die Politik dann wiederum umsetzt.“⁴⁸ Ein solches Verständnis von Politik unter geänderten Rahmenbedingungen wirft die Frage auf, wie solche neuen Bündnisse und Mehrheiten jeweils organisiert und zusammengehalten werden können sowie schließlich welche Bedeutung die bislang konstitutive Bindung an die Partei für das Regierungshandeln und Politikgestaltung hat.⁴⁹

Die Bedeutung der Partei für das Regierungshandeln ist zunächst deutlich relativiert. Auch hier hat sich der Neuanfang in einer Formel des Schröder-Wahlkampfes verdichtet: „Erst das Land, dann die Partei.“ Schon die wenigen Regierungsmonate zeigen, wie ernst es der neue Kanzler mit dieser Parole meinte. Hombach hat die Parteibindung und Bindungswirkung von Parteitagsbeschlüssen in unzweideutiger Weise kritisiert: „Wer in der heutigen Zeit noch zu hundert Prozent hinter jedem Beschluss und zur

⁴⁶ Giddens: Weg, a. a. O., S. 35.

⁴⁷ Giddens: Weg, a. a. O., S. 59.

⁴⁸ So Schröder in der durch den Rücktritt Lafontaines nicht gehaltenen Präsentationsrede auf das Buch von Giddens. Vgl. Schröder, Gerhard: Alte Linke und Neue Mitte, in: SZ, 13./14.3.1999, S. 13.

⁴⁹ Vgl. dazu auch die Studie zur Kohl-Regierung von Jürgen Gros: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982–1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998.

Parteiprogrammatik in jedem Nebensachverhalt steht, ist ein Fall für die Therapie und nicht für den politischen Diskurs.“⁵⁰ Und an anderer Stelle führte er dazu aus: „Die Globalisierung und die EWWU bedeuten das Ende aller ideologischen Schulen. Von der flexiblen Arbeitszeitsverkürzung über eine aktivierende Sozial- und Beschäftigungspolitik bis zur Gestaltung einer intelligenten ökonomischen Angebotspolitik ‚von links‘ – überall brauchen wir neue, intelligente Antworten, die sich im Zweifelsfalle um die Formeln in den Programmbüchern nicht scheren.“⁵¹

Der Bundeskanzler und SPD-Parteivorsitzende stellte nicht zuletzt angesichts der heftigen Reaktionen auf das Schröder/Blair-Papier unter Beweis, dass er durchaus bereit ist, sich mit der Partei gegen die Partei zu profilieren. Greift man das Bild von der „Deutschland AG“ wieder auf, so könnte sich der Eindruck verfestigen, dass Parteitage und -gremien keinesfalls den Vorstands- oder Aufsichtsratssitzungen, sondern eher den pflichtgemäßen Aktionärsversammlungen entsprechen: Sie bilden die grundlegende Basis bzw. Infrastruktur und stellen die Verbindung von Anteilseignern und Management her. Das Management nimmt sich aber heraus, einen durchaus eigenen und auch kontroversen Kurs zu fahren, solange es den Aktionären noch deutlich machen kann, dass dies der Erhaltung und Förderung des Unternehmens dient. So wie die Aktionäre auch unliebsame Rationalisierungsmaßnahmen letztlich aus Eigeninteresse hinnehmen, so duldet die Partei auch konzeptionelle Modernisierungsmaßnahmen, solange sie dem Erhalt der Regierungsbeteiligung dienen. Diese teils harte Gangart gegenüber der eigenen Partei hat Hombach als amerikanischen Stil bezeichnet: „offen, rücksichtsvoll nach außen und hart nach innen“.⁵² Die Partei ist letztlich eine (wenn auch herausgehobene) Gruppe unter vielen. Schröder hatte in diesem Sinne auch auf Kritik der Gewerkschaften geantwortet: „Sie sollten wissen, dass der Bundeskanzler für das Gemeinwohl und nicht nur für einzelne Gruppen zuständig ist.“⁵³

Mit dieser Lockerung der Bindung an die eigene Partei ist aber noch nicht geklärt, wie die neuen, flexiblen Bündnisse zur Politikgestaltung organisiert werden sollen. Hombach gibt sich hier äußerst pragmatisch: „Die Frage,

⁵⁰ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 21.

⁵¹ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 42.

⁵² Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 109.

⁵³ So Schröder u. a. in seinem zum „Machtwort-Interview“ stilisierten Interview in: Bild am Sonntag, 22.8.1999, S. 2.

wie man für etwas eine Mehrheit bekommt, wird heute durchaus noch als populistisch oder opportunistisch diffamiert. Eine Bewertung, die mir zutiefst fremd ist, weil ich in keiner Partei eine Seminarveranstaltung oder gar eine Sekte gesehen habe, die ihr Selbstwertgefühl aus der Zelebration einer Minderheitenposition bezieht. Für einen Demokraten ist es selbstverständlich, sich an den Interessen der Mehrheit auszurichten, von der er gewählt werden will.⁵⁴ Die größere Flexibilität der Wähler resultiert im Dritten Weg in größerer Flexibilität der Politiker in Bezug auf Ziele und Mittel der Politik. Schröder sagte dazu in Washington: "I (...) think that the experience with systems that promise to make mankind happy and lucky has shown that the true magic formula here doesn't exist, and that in real life one has to go and run an experiment, keep the good things and then throw away what's bad. I think trial and error is an important principle here. It seems to become ever more important when we see how complex these industrialized societies are these days."⁵⁵

An die Stelle klarer parteiprogrammatischer Vorgaben und ideologischer Festlegungen sowie dem Kalkül mit berechenbaren Wählerinteressen und Mehrheiten tritt das Prinzip des "Trial and Error". Giddens erläutert, dass in dieser Situation dem „Stallgeruch“ oder der programmatischen Festigkeit des Spitzenkandidaten bzw. Regierungschefs weniger Bedeutung zukommen: „[E]her kontingente Einflüsse – wie Führungsstil – sind heute wichtiger als früher.“⁵⁶ In der Konsequenz läuft das auch auf ein anderes Verständnis und Anforderungsprofil an den Politiker hinaus: "Dialogue will become a determining factor, and therefore politicians will also have to adapt to the changes in time. The success of politicians will be measured in their success to participate in dialogue, their ability to participate in dialogue."⁵⁷ In diesem Sinne hat Schröder in seiner Regierungserklärung die „Neue Mitte“ als „politische Führung, die sich als modernes Chancen-Management begreift“⁵⁸, dargestellt.

⁵⁴ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 105.

⁵⁵ Third Way Conference, 25. 4. 1999, a. a. O.

⁵⁶ Giddens: Weg, a. a. O., S. 35. Dass dieser Faktor auch zuvor schon entscheidende Bedeutung hatte, belegt die exemplarische Studie von Karl-Rudolf Korte, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989, Stuttgart 1998 (Geschichte der deutschen Einheit 1).

⁵⁷ Third Way Conference, 25. 4. 1999, a. a. O.

⁵⁸ Regierungserklärung Schröder v. 10. 11. 1998, a. a. O., S. 911.

4. Bausteine des Dritten Weges und der Neuen Mitte

Wie zuvor entfaltet, beinhalten die Konzeptionen des Dritten Weges und der Neuen Mitte teils weit reichende Konsequenzen für politisches Handeln. Neben den speziellen Werten, der eigenen Sprache und dem neuen Staats- und Politikverständnis lassen sich nun einige (und sicher nicht alle) wesentlichen Merkmale des Dritten Weges – sozusagen als Bausteine – festhalten:

Entideologisierter Pragmatismus: Die Betonung der Überwindung von alten ideologischen und parteipolitischen Denkschablonen wurde schon mehrfach dargelegt. Blair brachte diesen Aspekt auf den Punkt: „Mich interessiert weniger die Ideologie, als dass alles funktioniert.“⁵⁹ Dahrendorf bezeichnete ihn und Clinton in diesem Zusammenhang als „intelligente Instinktpolitiker“: „Was sie tun wollen, ist ihnen ungefähr klar; sie tun es jedenfalls, auch ohne viel Erklärung.“⁶⁰ Der Dritte Weg nimmt dabei als offene Klammer eine kompensierende Orientierungsfunktion wahr: „Die Theorie vom ‚Dritten Weg‘ soll jene ideologische Matrix sein, über der sich die konkrete – radikal-pragmatische – Tagespraxis erhebt. Es wird nicht weniger gesucht als eine Ideologie des Nicht-Ideologischen.“⁶¹ Es dürfte nicht verwundern, dass diese Betonung des Pragmatismus auch Kritik hervorgerufen hat. So urteilte der Juso-Vorsitzende Benjamin Mikfeld: „Schröder ist der erste Kanzler, der kein Bild von Gesellschaft hat und Politik nach Lust und Laune macht.“⁶² Im Economist endete eine Besprechung des Buches von Giddens mit der Einsicht: “[T]he third way is whatever New Labour does.”⁶³

⁵⁹ Blair im Stern-Interview, a. a. O.

⁶⁰ Dahrendorf, Ralf: Geist und Macht, in: Merkur, August 1998, S. 712.

⁶¹ Misik, Robert: Philosophen, die die Welt nicht verändern, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 5/1999, S. 448.

⁶² Zitiert nach Borchers, Andreas/Schütz, Hans Peter: Schröders schwerster Kampf, in: Der Stern, 19.8.1999, S. 23. Vgl. dazu auch Schmid, Thomas: Der Kanzler badet gern im Seichten, in: Die Welt, 17.8.1999, S. 3: „Gerhard Schröder verkörpert auf den ersten Blick einen neuen politischen Stil. Die Spaßgeneration scheint mit ihm an die Macht gekommen. Sie vermag fast allem etwas Lustiges abzugewinnen, nimmt nichts allzu schwer und betreibt – in praktischer Konsequenz aus den Theorien der Postmoderne – eine ironische Politik des Virtuellen: Ich könnte immer auch das Gegenteil von dem sagen und tun, was ich gerade sage und tue.“

⁶³ Bagehot: The third way revealed, in: The Economist, 19.9.1998, S. 54.

Mediengerechte Personalisierung: Der Dritte Weg als Verbindung von Pragmatismus, Aufbruchs- und Wechsel-Stimmung ist auf die Personalisierung dieser Botschaften angewiesen. Bei Clinton, Blair und Schröder war der durch sie verkörperte Generationenwechsel ein unverzichtbarer Faktor.⁶⁴ Hombach sieht im Persönlichkeitsfaktor den entscheidenden Unterschied zwischen Blair und dessen Amtsvorgängern als Labour-Vorsitzende, Neill Kinnock und John Smith. Beide hätten auch schon zu ihrer Zeit bedeutende Modernisierungen der Partei eingeleitet. Aber: „Es fehlte das Charisma, das Sendungsbewusstsein, die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit, die dieser Mann verkörperte – die Einheit von Partei, Projekt und Person.“⁶⁵ Wesentlich für die Vermittlung dieser Einheit ist die Nutzung der Medien und insbesondere des Fernsehens in Wahlkampf und Regierungshandeln.⁶⁶ Die direkte politische Kommunikation mit dem Bürger – unvermittelt durch Parteiinstanzen – steht dabei im Vordergrund. Auch hier mag das Schröder/Blair-Papier als Beispiel dienen: Parteimitglieder wie Nicht-Parteimitglieder erfuhren aus dem Fernsehen vom neuen Projekt des Kanzlers.

Habituellem Optimismus: Ein weiteres Merkmal, das der Spitzenkandidat personalisieren sollte, ist ein Macher-Image, dem sich keine Herausforderung als zu groß erweist. Blair führte dazu aus: “[H]istory does not pose problems that humanity cannot solve. There are things we can solve. And we can do things. That’s important.”⁶⁷ Nach den Worten des SPÖ-Partei-managers Andreas Rudas ist das die entscheidende Lehre aus den Wahl-

⁶⁴ Vgl. dazu auch Weidenfeld, Werner: Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage, Stuttgart 1999.

⁶⁵ Hombach: Aufbruch, a. a. O., S. 108. Damit stellt sich aber auch die Frage, was aus dem Dritten Weg wird, wenn die Person, die geradezu unauflöslich mit ihm verbunden ist, nicht mehr kandidieren sollte.

⁶⁶ In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass dem Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye eine besondere Bedeutung zukommt. Der frühere Redenschreiber Brandts hat für Schröder schon in Niedersachsen nicht nur formuliert, sondern auch konzeptionell mitgearbeitet. Er ist in hohem Maße in die politischen Abläufe „eingeweiht“ und einer der engsten Berater des Bundeskanzlers. Vgl. dazu Grunenberg, Nina: Schröders Schatten, in: Die ZEIT, Nr. 31, 29. 7. 1999, S. 2 sowie Lindlahr, Birte: Die Stimme des Kanzlers, in: Welt am Sonntag, 22. 8. 1999, S. 44. Zum Beraterkreis Schröders vgl. auch den Beitrag von Gros in diesem Band.

⁶⁷ Third Way Conference, 25. 4. 1999, a. a. O.

erfolgen Clinton und Blairs: „Habituelle[r] Optimismus“.⁶⁸ Auch bei Schröder findet sich diese Einstellung, die ihm in seiner Regierungserklärung mit Blick auf das Bündnis für Arbeit sogar das Stilmittel einer Alliteration wert war: „Niemand erwartet von diesem Bündnis Patentlösungen. Aber wir alle stehen in der Pflicht, das Beste zu geben: Zusammenarbeit, Zukunftswillen und Zuversicht.“⁶⁹ Noch deutlicher macht es schon das Motto der Regierungserklärung: „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“

Dramatisierter Dezisionismus: Bedingt durch höhere Flexibilität politischen Handelns und der Abwesenheit großer Gesamtplanungen wird Politik situativer, transparenter aber auch kurzatmiger. Da der Dritte Weg seinem Selbstverständnis nach nur in Ausnahmefällen eine unveränderbare Position umsetzen will, braucht er die Polyphonie unterschiedlicher und antagonistischer Meinungen und Urteile. Anstelle des beständigen Abarbeitens eines einheitlichen Regierungsprogramms hat sich gerade in den ersten Monaten der Regierung Schröder eine Politik der Papiere⁷⁰ etabliert, die als programmatische Zwischenrufe und Entgegnungen die Transparenz des neuen dialogischen Politikstils deutlich machen. Zu beachten ist dabei, dass bei dieser Vorgehensweise auch manches Scheingefecht veranstaltet wird. Der Dritte Weg lebt von der Darstellung von Entscheidungspolitik. In jedem Fall aber läuft die Dramaturgie wieder auf die letztliche Entscheidung und den Vollzug des „common sense“ durch den Kanzler hinaus. Das „Machtwort“ bis hin zur indirekten Rücktrittsdrohung im Kabinett könnte so zum festen Bestandteil der Politik werden. Weitere Konsequenz: Der Dritte

⁶⁸ Zit. nach Misik: Effekt, a. a. O., S. 36.

⁶⁹ Regierungserklärung Schröder v. 10.11.1998, a. a. O., S. 907.

⁷⁰ So erschienen in kürzester Zeit ein Thesenpapier des Bundesgeschäftsführers Ottmar Schreiner: Zur Zukunft der SPD vom 18.5.1999, das Schröder/Blair-Papier: Der Weg nach vorne, 8.6.1999, ein kritisches Papier der SPD-Linken Detlev von Larcher und Andrea Nahles unter dem Titel „Abbruch des Politikwechsels“ vom 15.6., darauf ein „Youngster-Papier“ mit dem Titel „Aufbruch nach Berlin“ vom 11.7., das den Schröder/Blair Kurs unterstützte (alle im Internet unter <http://www.spd.de>). Dem folgte etwas später der Wirtschaftsbericht 1999 des Wirtschaftsministers Werner Müller, der sich im Kapitel zur „Konzeption einer modernen Wirtschaftspolitik“ ebenfalls in die Debatte einklinkte. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Wirtschaftsbericht '99, Bonn 1999, S. 6–15. Diese Häufung programmatischer Äußerungen hat natürlich damit zu tun, daß Schröder – anders als Blair – die Modernisierung der Partei im Wesentlichen erst nach der Regierungsübernahme auf die Tagesordnung gesetzt hat.

Weg braucht gerade extreme Wortmeldungen, um die Mitte bestimmen zu können. Die oftmals als lästig dargestellten „Buhmänner“ in Partei und Regierung sind in dieser Logik geradezu notwendig.

An den dargestellten Bausteinen des Dritten Weges ist unzweifelhaft einige Kritik zu üben.⁷¹ So formulierte Ulrich Beck, der vielen Elementen des Dritten Weges nicht abgeneigt ist und diese teils selbst durch seine Arbeiten konzipiert hat, anlässlich des Schröder/Blair-Papiers den Vorwurf, in diesem Papier werde „fast unverblümt Second-hand-Neoliberalismus mit sozialdemokratischem Zuckerguss“⁷² präsentiert. Der sozialdemokratische Ministerpräsident Sachsen-Anhalts, Reinhard Höppner, verweist darauf, dass die Debatte um die „Neue Mitte“ an den sozio-strukturellen Realitäten der neuen Bundesländer vorbeigehe.⁷³ Ralf Dahrendorf schließlich diagnostiziert besonders beim Dritten Weg Blairs eine offenkundige Vernachlässigung von Begriff und Wert der Freiheit, die sich gelegentlich mit „eine[m] merkwürdig autoritären Anflug“⁷⁴ in der Politik des britischen Premiers verbinde. Neben diesen teilweise äußerst problematischen Implikationen des Dritten Weges ist in seiner Logik auf jeden Fall eine potenzielle Bruchstelle eingebaut. Der Dritte Weg lebt als Politik des Komparativs vom Gegenbild, das er wenn nötig auch überzeichnet oder verzerrt.⁷⁵ Mit der verblassenden Erinnerung an die schlechten Beispiele der Vorgängerregierungen ist jedoch diese Orientierung nicht mehr so leicht abrufbar. Mit anderen Worten: Der Dritte Weg könnte seine Leitplanken verlieren. Die entscheidende Frage wird also sein, wie die Abgrenzungs- und Aufbruchsrhetorik durch das Vorweisen eigener Erfolge abgelöst werden kann. Der zweite Wahlkampf kann nicht mehr mit Wechsel-Stimmung gewonnen werden. Der kritische Punkt ist somit – um einmal das ökonomische Vokabular aufzunehmen – der „Break-Even“ zwischen Versprechen und Leistungen.

⁷¹ Vgl. statt anderer: Bensaïd, Daniel: Viel alter Wein in neuen Schläuchen, in: *Le Monde diplomatique*, 11. 12. 1998, S. 4–5.

⁷² Beck, Ulrich: Macht und Gerechtigkeit. Über die Zukunft der Sozialdemokratie, in: *SZ*, 2. 8. 1999, S. 11.

⁷³ Vgl. dazu das Interview in: *Die ZEIT*, 29. 7. 1999, S. 4.

⁷⁴ Vgl. dazu Dahrendorf, Ralf: New Labour und Old Liberty – Kommentare zum Dritten Weg, in: *NZZ*, 14. 7. 1999, S. 5–6. In ähnlichem Sinne auch Weiss, Konrad: „Dritter Weg“ ohne Freiheit, in: *Die Welt*, 12. 7. 1999, S. 10.

⁷⁵ Vgl. Misik: *Philosophen*, a. a. O., S. 450.

Unabhängig davon, wie man die konkreten Maßnahmen und programmatischen Grundlagen des Dritten Weges und der „Neuen Mitte“ beurteilt, wird hinter diesen politischen Schlagworten ein Regierungsstil deutlich, in dem korporatistischer Führungsstil, Chefsachen-Mythos, Präsidenzialisierung, öffentliche Kanzlerschaft und Ideen-Management⁷⁶ eine ganz eigene Verbindung eingehen. Der Dritte Weg repräsentiert auf diese Weise weit reichende Veränderungen in der Technik des Regierens. Zugleich stellt er zentrale Fragen im Zusammenhang mit den Herausforderungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in einer zunehmend globalisierten Welt, um deren Beantwortung auch seine Gegner nicht umhinkommen werden.

⁷⁶ Vgl. dazu den Beitrag von Korte in diesem Band.

Darstellungspolitik in einer parlamentarischen Demokratie – Das Westminster-Modell im Medienzeitalter

Das Westminster-Modell war das Beispiel von einem autoritativen parlamentarischen Regierungssystem (decisive parliamentary government). Ein Kernelement des Modells waren sich abwechselnde Regierungen, die die entsprechenden Mehrheiten besaßen, um neue Politik einzuführen. Im Mai 1997 hat Tony Blair den bisher größten Sieg in der britischen Wahlgeschichte davongetragen, und gemäß den traditionellen britischen Politikvorstellungen war sein Entscheidungsspielraum fast unbegrenzt. Mit wenigen Ausnahmen wird die neue Regierung jedoch mit Kontinuität und Darstellungspolitik anstatt Entscheidungspolitik in Verbindung gebracht. Die neue Regierung hat eine gewaltige parlamentarische Mehrheit, macht aber immer häufiger Gebrauch vom riskanten Instrument des Volksentscheides. Diese paradoxen Entwicklungen können nur mit einer Untersuchung der Vorgeschichte und im Kontext der Blair-Regierung geklärt werden. Dies ist das Ziel dieses Beitrages.

1. Großbritannien als parlamentarische Demokratie

Großbritannien wird traditionell als eine parlamentarische Demokratie beschrieben. Diese Charakterisierung ist nicht ohne Schwierigkeiten. Im 19. Jahrhundert war das Parlament am einflussreichsten, als das Wahlrecht noch sehr beschränkt war und als das System noch sehr viele vordemokratische Merkmale aufwies. Mit der Erweiterung des Wahlrechts hat sich die Rolle des Parlaments geändert. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts hat sich das Machtverhältnis zwischen Parlament und Regierung zu Gunsten der Regierung verschoben. Wie anderswo spielte die größere Reichweite des Staates und die daraus resultierende Komplexität eine große Rolle. Wichtig war auch der Aufstieg einer Expertenbürokratie, maßgeblich war aber die veränderte Rolle der Parteien. In Großbritannien sind Parteien im Parlament entstanden, und jeder Premierminister musste ständig an seine parlamentarische Mehrheit denken.

Mit der Erweiterung des Wahlrechts sind die Parteien zu Massenparteien geworden. Das britische Wahlrecht hat auch dafür gesorgt, dass die jeweilige Regierung im Allgemeinen eine bequeme Mehrheit und entsprechenden Entscheidungsspielraum besaß. Das Parlament war souverän, und es gab kein Äquivalent zur Gerichtsbarkeit (Judicial Review). Es gab auch keine "Separation of Powers". Der britische Premierminister war an der Regierung, führte seine Parteifraktion und dominierte das Parlament. Der Kontrast zu Amerika war daher sehr auffällig. Wegen der Separation of Powers konnte dort der Präsident, vor allem im Bereich der Innenpolitik, nur regieren, solange der Kongress mitmachte. Sein Entscheidungsspielraum war daher im Vergleich zum britischen Premierminister sehr begrenzt.

Die Darstellung der Politik in der Öffentlichkeit war auch ganz verschieden. Der US-Präsident hielt zwar seine traditionelle Rede – "State of the Union Message" – im Kongress, aber er stellte seine Politik der Bevölkerung direkt vor, um Druck auf den Kongress auszuüben. Diese Tendenz wurde von Roosevelt durch seine hemdsärmeligen "fireside chats/radio broadcasts" sehr gestärkt.

Der britische Premierminister hingegen erörterte traditionellerweise seine Politik fast ausschließlich im Parlament. Das Unterhaus wurde sehr oft als „Schaubühne der Nation“ beschrieben. Abgesehen von Wahlkämpfen kommunizierte der Premierminister selten direkt mit der Bevölkerung. Statt dessen führte er seine Partei im Parlament, und man konnte seine politischen Anschauungen, Richtlinien und Debatten in der Berichterstattung über die Sitzungen des Parlaments verfolgen. Parlamentsdebatten wurden in allen seriösen Zeitungen kommentiert, und jede Stadtbibliothek abonnierte den ‚Hansard‘. Jede Schule besaß einen Debating Club, der nach den Spielregeln des Parlament geführt wurde.

Einen Beweis für die untergeordnete Rolle der Darstellungspolitik findet man in der Person von Clement Attlee als Premierminister. Clement Attlee hatte wenig Zeit für Darstellungspolitik. In seinem Rollenverständnis war es ausschließlich seine Aufgabe, das Labour-Parteiprogramm von 1945 umzusetzen. Er hatte einen Pressereferenten, Francis Williams, aber diesem wurde nur eine Außenseiterrolle zugewiesen. Attlee las nur eine einzige Tageszeitung. Seiner hochbürgerlichen Herkunft entsprechend, war diese Zeitung natürlich die Times, aber beim Lesen ging er wählerisch vor und schaute nur die Cricketnachrichten und Todesanzeigen durch.

Attlee ging davon aus, dass die Presse, wie das englische Wetter, zwar feindlich eingestellt war, doch dass man an dieser Tatsache nichts ändern konnte. Er las die Todesanzeigen, weil die Times damals eine Art Familienblatt für das britische Establishment war. Oft hatte er die Verstorbenen persönlich gekannt und schrieb dann Kondolenzbriefe an die Hinterbliebenen; nicht um auf Stimmenfang zu gehen, da Times-Leser damals nur selten Labour wählten, sondern aus Höflichkeit.

Für Attlee gab es kein Entscheidungsdilemma. Die Regierung hatte ein Programm und eine parlamentarische Mehrheit, und die Zentralbank wurde stärker unter staatliche Kontrolle gebracht. Das Kabinett war noch ein sehr wichtiges Gremium. Ernest Bevin (Außenminister) und Herbert Morrison (Innenminister) waren Attlee in vieler Hinsicht überlegen. Zu seinem Glück konnten die beiden sich nicht besonders leiden. In einigen außenpolitischen Fragen wie zum Beispiel, welche Haltung Großbritannien in Bezug auf Atomwaffen einnehmen sollte, umging Attlee das Kabinett. Für alle anderen Fragen hingegen waren das Kabinett und seine untergeordneten Ausschüsse das Entscheidungsorgan.

Im Laufe der nächsten fünf Jahrzehnte wurde der Premierminister gegenüber seinen Kabinettskollegen immer dominanter. Dafür gibt es vier Hauptgründe. Am auffälligsten ist die erweiterte Rolle der Medien, vor allem der elektronischen Medien. Die Ankunft des Fernsehens stellte zunehmend die Hauptfigur der Regierung in den Mittelpunkt. Interviews wurden immer wichtiger, und der Premierminister nahm besonderen Rang als Gesprächspartner ein.

Seit den siebziger Jahren, als die Vereinigten Staaten ihre absolute Dominanz in Geldfragen verloren, gibt es weiterhin eine verstärkte Tendenz, Gipfeltreffen aller Art abzuhalten. Diese Neigung war am deutlichsten innerhalb der EG zu spüren. Als die Einstimmigkeit für Entscheidungen benötigt wurde, konnten nur Premierminister und Kanzler den "Log Jam" brechen, und nach der Einheitsakte (1986) konnten nur sie die jetzt großen Integrationschritte legitimieren.

Schirmherrschaft liegt ebenfalls in den Händen des Premierministers. Mit der erweiterten Nachkriegsrolle des Staates hat dies zunehmend an Bedeutung gewonnen. In der Nachkriegsära ist die Kanzlei des Premierministers immer wichtiger geworden, und das System wird immer zentralistischer. In diesen Jahrzehnten hat der Einfluss des Parlaments deutlich abgenommen. Diese Schrumpfung wurde besonders in den Thatcher-

Jahren deutlich. Was für die Abgeordneten noch wichtig war, war "Prime Minister's Question Time". Diese regelmäßige Debatte konnte im Fernsehen verfolgt werden, und Frau Thatcher war fast immer die Überlegene. "Question Time" war ein wichtiger Teil ihrer Darstellungspolitik, aber maßgebend waren auch die Fernsehinterviews und Parteitage. Ihr Presseberater Bernard Ingham spielte im Vergleich zu seinen Vorgängern eine viel sichtbarere Rolle. Darstellungspolitik war sehr wichtig für die konservative Regierung. In den siebziger Jahren war die Rede von "ungovernability" und die optimistische Version "the management of decline". Frau Thatchers Staatskunst war darauf angelegt, den freien Entscheidungsfreiraum wiederzugewinnen¹ und ein ganz neues Klima zu schaffen. In beiden Fällen war Darstellungspolitik notwendig.

Innenpolitisch gesehen war Frau Thatcher weitgehend erfolgreich bei ihrem Ziel der Wiedergewinnung ihres Entscheidungsraumes, vor allem gegenüber den Gewerkschaften. Ein Leitmotiv ihrer Regierung war die Privatisierung, und das hat den Entscheidungsspielraum vieler Minister verringert. Die Schaffung von Agenturen, die für tägliche Entscheidungen verantwortlich waren, reduzierte in einigen Politikbereichen die Rolle der Minister zu einer der Darstellungspolitik. Ein auffälliges Beispiel war Innenminister Michael Howard, der ständig über Recht und Ordnung Reden hielt, aber keine Verantwortung für den Tagesablauf des Gefängnissystems hatte.

John Major war ein trauriges Zwischenspiel, besonders in seiner zweiten Legislaturperiode. Seine schwindende Mehrheit und das verhängnisvolle Erbe von Frau Thatchers Europapolitik haben sowohl seinen Entscheidungsraum als auch seine Darstellungskraft fatal geschwächt. Er hat auch, was für einen konservativen Premierminister einmalig war, am Ende weitgehend die Unterstützung der traditionellen konservativen Zeitungen verloren.

2. Tony Blair – der Premierminister des neuen Typs

Tony Blair ist die bestimmende Figur der modernen britischen Politik. Bei ihm sind sowohl die Fortsetzung von etablierten Trends als auch neue Entwicklungen festzustellen.

¹ J. Bulpitt: The Discipline of the New Democracy: Mrs. Thatcher's Domestic Statecraft, in: Political Studies Vol. XXXIV No 1, 1986, S. 19–39.

2.1 Kabinett

Das Kabinett hat als Entscheidungsorgan unter Frau Thatcher sehr an Bedeutung verloren. Das Kabinett wurde zu einem Forum für lange Reden der Premierministerin. Sie hat auch mit der starken Konvention gebrochen, alle Fraktionen der Partei im Kabinett zu repräsentieren. Für Frau Thatcher war die Frage immer nur: „Is he one of us?“, und wenn die Antwort „nein“ lautete, so kam jemand nicht lange als mögliches Kabinettsmitglied in Betracht.

Unter Tony Blair hat das Kabinett sogar noch mehr an Einfluss eingebüßt. Kabinettsitzungen werden immer kürzer. In einer Fernsehsendung am 2.2.1999 hat Geoffrey Robinson die These aufgestellt, dass Blair Frau Thatchers Art der Kabinettsführung perfektioniert hat. Einige Kabinettsitzungen dauern jetzt nur noch 20 Minuten. Ron Davies hat gesagt, dass alle Entscheidungen im Voraus getroffen werden. Tony Blair hat eine Vorliebe für Kleingruppen und „Tasks Forces“. Man redet von „Sofa-Government“. Am liebsten trifft er sich mit einem sympathischen Kollegen auf einem Sofa in der Downing Street, und die Wichtigkeit von Kabinettsmitgliedern wird an der Frequenz ihrer Sofa-Sitzungen bemessen.

Obwohl John Prescott den Titel „Deputy Prime Minister“ führt, ist der zweitwichtigste Mann in der Regierung eindeutig der Finanzminister Gordon Brown. Es gibt eine deutliche Arbeitsteilung zwischen Tony Blair und Gordon Brown. Gordon Brown ist für die allgemeinen Richtlinien in der Innenpolitik und die detaillierte Regierungsarbeit verantwortlich. Er hat auch die Aufgabe, Schottland im Auge zu behalten („watching brief“). Da er Junggeselle ist, wohnt er in der Downing Street Number 10, direkt neben dem Premierminister. In vielerlei Hinsicht fungiert er als eine Art Premierminister, und er ist der wahrscheinlichste Nachfolger.

Tony Blair hingegen ist für wichtige Fragen der Außen- und Europapolitik zuständig, obwohl er das Gebiet WWU mit dem Finanzminister teilt. Er hat die Verantwortung für die Darstellungspolitik der Regierung, und bestimmte Fragen werden von Blair zur Chefsache gemacht. In seinem ersten Regierungsjahr wählte er Nordirland als Chefsache aus. Trotz seiner Leistungen in Nordirland war diese Chefsache mit Gefahren verbunden. Zum einen führte die Einmischung des Premierministers zur möglichen Unterminierung der zuständigen Ministerin. Zum anderen bestand die Gefahr, dass dieser Bereich zu viel von Blairs Zeit in Anspruch nehmen würde.

Die Arbeitsteilung mit Brown ist daher fließend und trotz ihrer Effektivität nicht ohne Spannungen. Brown war ein möglicher Labourführer vor Blair und möchte nach ihm Premierminister werden. Ein konkretes Beispiel für die Spannungen ist die WWU. Brown wollte nicht die ganze Last des unpopulären WWU-Bereiches allein tragen, da dies möglicherweise negative Auswirkungen auf seine Zukunft haben könnte. Blair ist auch für "big tent politics", also für die Einbeziehung der Liberal-Demokraten und einiger regimekritischer Konservativer. Brown findet "big tent politics" unbequem. Ihm reicht die Labour Party.

Wie seine Vorgänger nach dem Zweiten Weltkrieg hat Tony Blair die Kanzlei des Premierministers ausgebaut. Das Private Office, das für die Verbindungen mit dem Regierungsapparat zuständig ist, hat sich nicht sehr viel verändert. Die Änderungen sind vor allem in zwei Bereichen zu finden.² Erstens im so genannten Policy Unit. Das Policy Unit wurde von Harold Wilson etabliert und hat eine Doppelrolle als Aufpasser und Politikkontrolleur. Unter Blair wurde die Anzahl der Mitglieder von sechs auf zehn erweitert. Wichtiger ist das Kaliber der Besetzung und auch die Tatsache, dass führende Mitglieder wie Andrew Adonis und Roger Liddle ehemalige Mitglieder der SDP waren, das heißt, auf der einen Seite sind sie nicht so parteigebunden und auf der anderen sind sie von Tony Blair vollkommen abhängig. Das Policy Unit spielt eine wichtige Rolle bei der strategischen Politikdarstellung. Das Gremium war zum Beispiel für das Schröder/Blair-Papier zuständig, und es spielt auch bei der WWU eine Rolle.

Die Rolle der persönlichen Berater ist äußerst wichtig. Einer von ihnen ist Jonathon Powell, ein Bruder von Charles Powell – Frau Thatchers außenpolitischem Berater. Er ist Tony Blairs Chief of Staff, das heißt, obwohl er persönlicher Berater ist, ist er gleichzeitig auch Beamter und hat "executive authority". Powell ist Mitglied des Auswärtigen Amtes und war zuletzt in Washington. Er gilt als Verantwortlicher für die vorzüglichen Beziehungen zu Clinton.

Zweifellos ist der wichtigste Berater jedoch Alastair Campbell. Er ist der Pressereferent, also ein Beamter, aber zugleich Blairs persönlicher Berater. Er ist einfach immer dabei, egal zu welcher Gelegenheit, einschließlich des Europagipfels. Das schwierige Verhältnis der Labour Party zur Presse, vor allem zu Murdochs Zeitungen, ist der Hintergrund für die Bedeutung

² Smith, Martin J.: The Core Executive in Britain. Published in Association with the ESRC Whitehall Programme, Basingstoke 1999.

Campbells. Er überwacht alle Presseerklärungen; sämtliche Reden aller Minister werden von ihm geprüft und – wenn nötig – geändert. Eine Zeitlang gab es Spannungen mit Charlie Whelan, Gordon Browns Pressereferent, aber der ist im Sog des Mandelson-Debakels zurückgetreten.

Alastair Campbell ist der „spin doctor“ des Premierministers, doch im Gegensatz zu Ingham ist er ein Parteimitglied. Alle möglichen Erklärungen und Aktionen müssen den richtigen „spin“ bekommen. Campbell ist auch verantwortlich dafür, Druck auf die Medien auszuüben, aber seine Rolle wurde mit der Ernennung Greg Dykes zum Chief Executive der BBC etwas erleichtert.

Tony Blair benutzt sehr oft den Ausdruck „joined-up government“, was heißt, dass Probleme nicht vereinzelt oder isoliert behandelt werden sollen. In der Praxis ist dies aber auch und vor allem auf die Reduzierung des Ressortprinzips angelegt. In dieser Beziehung wird Blair von Gordon Brown unterstützt. Die Rolle des Finanzministers wurde ebenfalls erweitert, und das Finanzministerium hat nun auch die Funktion, die Vollzugsleistung aller Ministerien sehr sorgfältig zu überprüfen.

2.2 Peter Mandelson

Peter Mandelson hatte bis zu seinem Rücktritt einen sehr großer Einfluss auf die Labourregierung als Vordenker, Spindoktor, Berater, Aufpasser und Blitzableiter. Dies wird wahrscheinlich auch in Zukunft irgendwann wieder der Fall sein. Als Blair Parteiführer wurde, war die Labour Party ein gebranntes Kind – ein Weltmeister im Verlieren der Wahl – wie Roy Hattersley zu sagen pflegte. Mandelson war für New Labours Erfolg äußerst wichtig – neue Symbolik, Abschaffung von Klausel IV und seine Rolle als Berater im Wahlkampf. Vor allem war er in der Lage, äußerst unerfreuliche Dinge zu neutralisieren. Zum Beispiel schlug Mandelson Brücken zu Rupert Murdoch und seiner Familie und stellte eine technisch sehr eindrucksvolle „Entkräftungseinheit“ (Rebuttal Unit) zusammen. Er hat auch Blair beraten, wie man die Furcht Mittelenglands vor hohen Steuern beruhigen könnte. Zusammen mit Roger Liddle schrieb er das einschlägige Buch über das New Labour Projekt.³

³ Mandelson, Peter/Liddle, Roger: The Blair Revolution: Can New Labour deliver, London 1996.

Trotz dieser Verdienste stellte er in der Regierung vom ersten Tag an ein Problem dar. Der Premierminister wollte ursprünglich, dass Mandelson eine mehr oder weniger explizite Aufpasserrolle spielen sollte. Diese Idee ist erwartungsgemäß schnell geplatzt. Alle Minister, mit Gordon Brown angefangen, leisteten Widerstand. Gordon Brown hat Mandelson nie vergeben, dass er sofort nach dem Tod von Browns Freund John Smith eine Kampagne für Tony Blair anstatt Gordon Brown als Nachfolger begann. Mandelsons Blitzableiterfunktion blieb wichtig. Nach seinem historischen Wahlsieg war es fast unmöglich, Tony Blair direkt zu kritisieren. Alastair Campbell ist Beamter, aber Mandelson ist Politiker, und Old Labour-Leute scheuten sich nicht, Peter Mandelson sehr vernichtend zu kritisieren. Im Sommer 1998 wurde Mandelson zum „normalen“ Minister, aber bald darauf kam der Skandal über seine Wohnung, gefolgt von seinem Rücktritt.

Mandelson hat vor seinem Rücktritt seine Vordenkerfunktion in dem Mandelson/Hombach-, schließlich Schröder/Blair-Papier fortgesetzt. Mandelson ist Europäer, und für ihn bleiben britische Berührungssängste ein Problem. Aus seiner Perspektive ist das Papier ein Versuch, eine europäische Zukunft zu skizzieren, eine Skizze, die Europa verdaulicher für Großbritannien machen würde. Gleichzeitig war es ein Versuch, das Profil des Premierministers außerhalb Großbritanniens zu steigern.

Tony Blair hat wenig Zeit und Interesse für das Parlament. Als er nach der katastrophalen Wahl von 1983 Abgeordneter wurde, war die Labourfraktion einige Jahre lang in einem anarchistischen Zustand. Zusammen mit Gordon Brown entschied er sich, die Partei zu modernisieren. Da er heute eine so große Mehrheit hat, braucht er im Parlament nicht viel Zeit zu verbringen, und dies ist eine Tatsache, von der er gerne Gebrauch macht. Er besucht zum Beispiel niemals den „Tea room“. Sein Vorgänger John Major musste den Tea Room immer wieder besuchen, um vergebens nach Unterstützung zu suchen. Das äußerst unangenehme Schicksal John Majors ist der Grund dafür, warum Blair die Fraktion unter äußerst strenger Kontrolle hält.

Ein britischer Premierminister war traditionell ein Meister des parlamentarischen Gefechts. Die Auslese wurde sehr oft nach der Leistung bei „Question Time“ gemacht. Tony Blair als Premierminister hat „Question Time“ nicht gemeistert, und der Oppositionsführer William Hague ist ihm meist überlegen. Er ist der erste britische Premierminister, der fast permanent in „Question Time“ unterlegen ist. Anscheinend macht das überhaupt keinen Unterschied. Das Publikum zeigt ein schwindendes Interesse am Parlament, und die überkämpferische Atmosphäre von „Question Time“

wird eher als kindisch und realitätsfern betrachtet. Die Berichterstattung in seriösen Zeitungen ist jetzt Infotainment und keine Berichterstattung. Die Politikdarstellung findet im Parlament entsprechend weniger statt, viel mehr dagegen in Interviews und Talk Shows.

2.3 Parteien als Regierungsinstrumente

Parteien als Regierungsinstrument wurden relativiert. Das Schröder/Blair-Papier sollte zukunftsweisend für die beiden Parteien sein, aber auf der britischen Seite war es von Peter Mandelson und dem Policy Unit von No. 10 ohne Einbeziehung der Parteigremien entwickelt worden. Die Gesamtentwicklung ist der Schilderung in Ulrich Sarcinellis „Parteien und Politikvermittlung. Von den Parteien zur Mediendemokratie“ sehr ähnlich.⁴ Blair möchte immer Mittelengland nachgeben. Daher werden Politikentwürfe oft von “focus groups” getestet. Ihre Unterrepräsentation ist gerade ihre Stärke. Sie überrepräsentiert die Meinung Mittelenglands. Die Betonung von Darstellungspolitik hat oft paradoxe Folgen. Dank der Haushaltspolitik von Gordon Brown hat es eine leichte Umverteilung von oben nach unten gegeben. Die Regierung sagt das aber nicht – oder wenigstens nicht öffentlich.

Blair ist in einer äußerst starken Lage der Labour Party gegenüber. Er hat den größten Wahlsieg in der modernen Zeit errungen, und wenn Labour eine zweite Wahl gewinnen möchte, gilt er als unvermeidbar. Der Premierminister hat auch wenigstens theoretisch eine Alternative. Wenn ein anderes Wahlsystem eingeführt werden würde (siehe Jenkins-Kommission), dann könnte man mit einer Zersplitterung der Konservativen Partei und Tony Blair als Premierminister einer Labour-/Lib.Dem.-Regierung rechnen. Zur Zeit ist diese Entwicklung eher unwahrscheinlich, aber sie ist nicht völlig auszuschließen.

2.4 Neuer Präesentialismus

In seinem Verhältnis zu seinen Ministern, in seiner Vorliebe für “big tent rather than party politics” und in seiner Fähigkeit, mit der britischen Bevölkerung statt des Parlaments direkt zu kommunizieren, ist Tony Blair viel präsidentialer als alle seine Vorgänger. Die Veröffentlichung von Konzepten

⁴ Sarcinelli, Ulrich: Parteien und Politikvermittlung. Von den Parteien zur Mediendemokratie?, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998.

wie dem Dritten Weg, die typischerweise sehr vage gehalten sind, ist auch präsidential. Ein Präsident, der mit dem Kongress und dem Supreme Court konfrontiert ist, könnte sogar denken, dass ein britischer Premierminister mit einer großen Mehrheit in einer Mediengesellschaft vielleicht in der Lage sei, noch präsidentieller als er selbst zu sein.

3. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat die zentrale Rolle der Darstellungspolitik bei der Staatskunst von Premierminister Blair betont. Im Gegensatz zur Situation von Bundeskanzler Schröder, der auch viel Wert auf Darstellungspolitik legt, wo aber die großen Entscheidungen noch zu treffen sind, waren im britischen Fall in der Innenpolitik die großen Entscheidungen, mit Ausnahme von Verfassungsfragen und Europa, von den konservativen Regierungen schon getroffen worden.

Darstellungspolitik bleibt aber wichtig, um diese schon getroffenen Entscheidungen zu legitimieren. Die Blair-Regierung hat eine Reihe konservativer Positionen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik übernommen. Ohne eine Doktrin wie den Dritten Weg war man zu sehr entblößt. Clement Attlee verstand sich als Vollstrecker eines Parteiprogramms. Im Gegensatz dazu ist der Dritte Weg äußerst elastisch. Peter Mandelsons Großvater beantwortete eine theoretische Frage über den Sinn des Sozialismus mit dem äußerst pragmatischen Satz: "Socialism is what a labour government does." In diesem Sinne kann man definieren: "The third way is what Tony Blair says it is."

Darstellungspolitik ist für diejenigen Entscheidungen, die jetzt oder in Zukunft zu treffen sind, von sehr großer Bedeutung. Die Verfassungs- und Europafragen hat Tony Blair von seinem Vorgänger als "unfinished business" übernommen. Diese Fragen werden jetzt routinemäßig von Volksbegehren begleitet. Die Präferenz für Referenden ist teilweise eine Folge des Maastrichter Debakels und zum Teil ein Versuch, einen zweiten Laboursieg nicht zu gefährden. Um diese Referenden zu gewinnen, kann der Premierminister sich nicht auf die Labour Party verlassen, deren Basis einfach nicht breit genug ist – daher "big tent politics". In Schottland gibt es nun eine Kooperation mit den Liberaldemokraten, im Bereich der WWU gemeinsame Ansätze mit den Liberaldemokraten und den europäischen Konservativen, vor allem Kenneth Clarke.

Bei diesen Fragen spielt der Premierminister oft eine Außenseiterrolle. Zum Beispiel hat er in Schottland ein Doppelreferendum gegen den erbitterten Widerstand der Labour Partei durchgeführt und unwahrscheinlich erfolgreich gewonnen. Wahlpolitisch, mit Ausnahme der Europawahl und im Hinblick auf Blairs eigene Rolle, ist die Betonung der Darstellungspolitik unwahrscheinlich erfolgreich gewesen. Für die Opposition bleibt nun Europa ein Thema, das die Konservativen gestalten und das sie von ihren natürlichen Verbündeten in der Industrie trennt.

Es gibt allerdings auch eine Kehrseite, und diese Kehrseite heißt Unklarheit und Vagheit. Ein eindeutiges Beispiel ist die Europafrage. Blairs Darstellungspolitik der WWU gegenüber mag vor der nächsten Wahl taktisch klug sein, aber seine unklare und äußerst vorsichtige Linie birgt die Gefahr, sollte es zu einer Volksentscheidung kommen, dass der Sprung für das Wahlvolk zu groß sein wird.

Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik – Die Regierung Blair und der Kosovo-Krieg

1. Die Dominanz der Exekutive in der britischen Außen- und Sicherheitspolitik

William E. Paterson stellt in seinem Beitrag in diesem Band Tony Blairs Rolle als britischer Premier und die Konsequenzen von Blairs Führungs- und Entscheidungsstil für die politische Kultur des Vereinigten Königreiches dar. Paterson zeigt, dass Blair unter konsequenter Fortführung des thatcheristischen Kurses traditionelle Machtzentren des politischen Systems Zug um Zug ausgeschaltet hat. Die wesentlichen politischen Entscheidungen werden lediglich von einer kleinen Elite getroffen, wobei Blair in diesem Kreis wiederum die unangefochtene Führungsposition besitzt.

Diese einschneidende Reduzierung der Beeinflussungsfaktoren politischer Entscheidungsfindung gilt für Großbritanniens Rolle im Kosovo-Krieg (März bis Juni 1999) in besonderem Maße, und zwar aus drei Gründen:

- a) Zu den nahezu unveränderbaren Konstanten britischer Politik gehört die Dominanz der Exekutive, die in keinem anderen Bereich so deutlich wird wie in der Außen-, Sicherheits- und Bündnispolitik. Diese Dominanz der Exekutive in der Konzeption und Formulierung der britischen Außenbeziehungen ist zwangsläufig mit einer im Vergleich zu anderen Politikfeldern sehr geringen Einwirkungsmöglichkeit nichtexekutiver Kräfte des politischen Systems Großbritanniens verbunden.

Das britische Kabinettsystem wiederum, darauf hat Michael Clarke, einer der besten Kenner des politischen Entscheidungsprozesses in London, mehrfach hingewiesen, ist ein nach außen verhältnismäßig geschlossenes, weit verzweigtes System mit schwer durchdringbaren Informations- und Entscheidungsstrukturen. Es besteht neben dem eigentlichen Kabinetts, der Ministerrunde, aus zahlreichen Komitees, Subkomitees, ad-hoc-Komitees, Liaison-Komitees und dem Stab des Premierministers. Das bedeutet, dass das Kabinettsystem einerseits zentralistisch ist, andererseits kurioserweise auffallend wenig berechenbar ist, weil es kaum formale Regeln kennt. Das wiederum bedeutet,

dass der Premier die zentrale Rolle spielt, weil er die Funktionsregeln des Systems mit allen damit verbundenen Konsequenzen für die politische Entscheidungsfindung maßgeblich mitbestimmen kann. Dieser Gestaltungsspielraum geht so weit, dass der Charakter des Kabinettsystems mit dem Wechsel in Downing Street No. 10 qualitativ verändert wird. Michael Clarke: "It is impossible to characterize cabinet government unless we first know whose cabinet we are considering."¹ Insofern gilt aufgrund von Tony Blairs Favorisierung informeller Entscheidungszirkel, was William Paterson für die Rolle des britischen Kabinetts im Regierungssystem Blair im Allgemeinen festgestellt hat, auch für die Phase des Kosovo-Krieges: Das Kabinett spielte für die Entscheidungsfindung keine wesentliche Rolle.

- b) Ob ein britischer Premier stark oder wenig an Außen- und Sicherheitspolitik interessiert ist, hängt sowohl mit seinen persönlichen Präferenzen als auch mit den internationalen Rahmenbedingungen zusammen, die zum Teil für die Priorität der verschiedenen politischen Agenden verantwortlich sind.

Im Falle von Blair trifft sich – ähnlich wie bei Margaret Thatcher – persönliches Interesse an grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Weichenstellungen mit internationalen Herausforderungen,² die dem britischen Premier die Möglichkeit bieten, sich im Rampenlicht der heimischen und der Weltöffentlichkeit als Führungspersonlichkeit von internationalem Rang zu profilieren.

Obwohl Blair bislang niemals so weit ging, in Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion den Schatzkanzler, in diplomatischen Fragen den Außenminister und in Bündnisangelegenheiten den Verteidigungsminister völlig an die Wand zu spielen, ließ er bei der Gestaltung sämtlicher Außenbeziehungen und insbesondere in Krisen- und Konfliktsituationen keinen Zweifel aufkommen, dass er sich als oberste politische Autorität Großbritanniens versteht.

¹ Clarke, Michael: *The Policy-Making Process*, in: Smith, Michael/Smith, Steve/White, Brian (Hrsg.): *British Foreign Policy. Tradition, Change and Transformation*. London 1988, S. 71–95, hier S. 73. Ausführlich dazu siehe auch: Clarke, Michael: *British External Policy-Making in the 1990s*, London 1992.

² Neben den wichtigen Etappen des Europäischen Integrationsprozesses sowohl in der Ära Thatcher als auch seit Antritt der Regierung Blair ist insbesondere an die Falkland-Krise 1982 und die Kosovo-Krise 1998–1999 zu denken.

c) Ein dritter Grund dafür, dass der Kreis derer, die den Kurs Großbritanniens im Kosovo-Krieg festlegten, auf einige wenige Führungspersönlichkeiten – neben Premier Blair vor allem Außenminister Robin Cook, Verteidigungsminister George Robertson und Blairs Sprecher Alastair Campbell – beschränkt wurde, liegt in der leicht ersichtlichen Notwendigkeit, dass bündnispolitisches Krisenmanagement kurze Entscheidungswege und rasche Entscheidungsfindung erfordert.

2. Entscheidungs- und Darstellungspolitik der britischen Regierung im Kosovo-Krieg

Das Verhalten der wichtigsten politischen Entscheidungsträger Großbritanniens im Kosovo-Krieg offenbart sowohl entscheidungs- als auch darstellungspolitische Elemente und kann sogar als bewusste Kombination dieser beiden Strategien und Verhaltensmuster interpretiert werden.

2.1 Die politische Entscheidung

Die Zuspitzung der Kosovo-Krise durch das Scheitern der Rambouillet-Verhandlungen erforderte eine Grundsatzentscheidung der britischen Regierung. Diese Entscheidung wurde ohne Zögern getroffen, klar und unmissverständlich formuliert, durch eine geschickte Darstellungsstrategie in der Öffentlichkeit legitimiert und ohne jede Einschränkung und Veränderung bis zur Einstellung der Kampfhandlungen beibehalten.

Im Wesentlichen bestand diese Entscheidung der britischen Regierung aus zwei Elementen: erstens der vorbehaltlosen Beteiligung Großbritanniens an den NATO-Bombenangriffen gegen die serbische Führung und deren Truppen; zweitens bestand sie aus einem Katalog von fünf „Essenzials“ oder Forderungen, die Tony Blair, an die Adresse des serbischen Präsidenten gerichtet, als Bedingung für die Einstellung der NATO-Angriffe gegen “Mr. Milosevic’s killing-machine” nannte:

- eine verifizierbare Einstellung der serbischen Vertreibungen und Tötungen der Kosovo-Albaner;
- den Rückzug der militärischen, paramilitärischen und der Polizeikräfte der Serben aus dem Kosovo;
- die Stationierung einer internationalen Sicherheitstruppe, wobei Tony Blair nie einen Zweifel daran ließ, dass er der NATO in dieser Hinsicht eine federführende Rolle zuwies;

- die Rückkehr aller Vertriebenen aus dem Kosovo und
- ein politisches Rahmenabkommen für den Kosovo auf der Basis des Vertragsentwurfes von Rambouillet.³

2.2 Die Rechtfertigung der Entscheidung

Das von Anfang bis Ende des Kosovo-Krieges konstant entschlossene Auftreten Blairs im NATO-Lager, seine durchwegs kompromisslose Haltung gegenüber der serbischen Führung und seine unmissverständlich signalisierte Eskalationsbereitschaft waren innerhalb der westlichen Allianz nicht unumstritten. Auch die internationale Presse hatte in Blair rasch den „Falken der NATO“⁴ ausgemacht und kritisierte sein „gewagtes Solo als Besserwisser“⁵.

Im Verhältnis sowohl zu dem Gewicht Großbritanniens innerhalb der NATO als auch zu der prozentualen Beteiligung Großbritanniens an den NATO-Bombardements (Großbritannien steuerte weniger Flugzeuge bei als etwa Frankreich) widmeten die Medien dem britischen Premier während des Kosovo-Krieges überproportionale Aufmerksamkeit und präsentierten ihn als *den* Meinungsführer innerhalb der Allianz. Durch diese Fokussierung auf Tony Blair und dessen politisches Entscheidungshandeln wuchs auf Seiten der britischen Regierung die Notwendigkeit zu einer systematisch angelegten Erklärungs- bzw. Rechtfertigungsstrategie des gewählten politischen Kurses in der Kosovo-Krise.

Um den eigenen Standpunkt zu verdeutlichen und um die Kritik an der erwähnt hart und kompromisslosen Haltung zu entkräften, entwickelte der innere Zirkel um Blair eine schlüssige Argumentationskette, die folgende Inhalte besaß:

³ Blair, Tony: Why the Generation of 1968 Chose to Go to War, in: International Herald Tribune, 13.4.1999.

⁴ Buerkle, Tom: Blair Grabs Role as Alliance Hawk, in: International Herald Tribune, 24./25.4.1999.

⁵ Heimrich, Bernhard: Der britische Premierminister spielt im Kosovo-Krieg ein gewagtes Solo als Besserwisser, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.1999.

„Milosevic hat uns keine Wahl gelassen“

Wiederholt betonten Tony Blair und auch Außenminister Robin Cook, dass das Eingreifen der NATO in der Kosovo-Krise keine Aggression gegen Serbien, gegen das serbische Volk, darstellte, sondern eine zwangsläufige Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen an den Kosovo-Albanern war. „Wir konnten nicht zusehen, wie sich vor unserer Haustür eine humanitäre Katastrophe abspielt. Wir haben uns nicht gewünscht, handeln zu müssen. Aber wir hatten keine Alternative.“⁶ Unzweideutig zog Blair eine Linie von Hitler zu Milosevic und warnte vor einem verhängnisvollen Einknicken gegenüber der serbischen Führung. „Bittere Erfahrungen haben uns gelehrt, dass eine Appeasement-Politik gegenüber Diktatoren falsch ist. Wir haben es vor 60 Jahren versucht. Es funktionierte damals nicht und es sollte auch jetzt nicht versucht werden.“⁷

Deshalb, so Blair in einer Rede anlässlich seiner Auszeichnung mit dem Karlspreis der Stadt Aachen am 13. Mai, betrachte er die NATO-Bombardements als „gerechten Krieg gegen die schlimmste Form rassistisch motivierten Völkermordes, seit die Generation meines Vaters die Nazis besiegt hat“⁸.

„Milosevic ist verantwortlich für die Vertreibungen der Albaner, nicht die NATO“

Die von manchen Beobachtern vorgetragene Kritik, wonach das Eingreifen der NATO die Situation für die Kosovo-Albaner nur verschlimmert habe, wurde in aller Entschiedenheit zurückgewiesen. „Eine falschere Behauptung“, so der Außenminister des Vereinigten Königreichs, Robin Cook, „gibt es nicht“. Milosevics „repressive Kampagne ist nicht neu. Sie begann nicht, als die NATO-Einsätze begannen. Im letzten Jahr, lange bevor die ersten Bomben der NATO fielen, hatten Milosevics Streitkräfte schon fast 400.000 Menschen aus ihren Städten und Dörfern vertrieben.“⁹ Auch gegen die Vorwürfe, nicht lange genug mit der serbischen Führung verhandelt zu

⁶ Cook, Robin: „Milosevic hat uns keine Wahl gelassen“. Der Standpunkt der britischen Regierung, in: Neue Zürcher Zeitung, 7.4.1999.

⁷ Blair, Tony: Why the Generation of 1968 Chose to Go to War, a. a. O.

⁸ Aus der Rede Tony Blairs am 13.5.1999 in Aachen, nach: <http://www.fco.gov.uk> (abgerufen am 11.10.1999).

⁹ Cook, Robin: Milosevic hat uns keine Wahl gelassen. Der Standpunkt der britischen Regierung, in: Neue Zürcher Zeitung, 7.4.1999.

haben, verwehrte sich die britische Regierung. Ein ganzes Jahr lang, so Premier Blair rund drei Wochen nach Beginn der NATO-Aktion gegen die serbische Führung vor dem britischen Parlament, „haben wir – trotz der Brutalität Milosevics gegenüber der Bevölkerung – mit friedlichen Mitteln um eine Lösung der Kosovo-Frage gerungen. Erst nachdem alle diplomatischen Möglichkeiten erschöpft waren, haben wir mit der Intervention begonnen, als die schreckliche Aktion der ‚ethnischen Säuberungen‘ längst angelaufen war“¹⁰.

Blair widerlegte im House of Commons auch die Kritik an der angeblichen Ineffizienz der NATO-Bombardements mit dem Hinweis auf den zunehmend eingeschränkten Handlungsspielraum der serbischen Truppen im Kosovo. Mit jedem Angriff der NATO werde Milosevics Militärmaschinerie sukzessive zerstört. Die Serben betrieben zwar die „ethnischen Säuberungen“ weiterhin fort, aber „in reduziertem Ausmaß“¹¹.

„Es gibt keine Kompromisse im Kosovo“

Die Kompromisslosigkeit, mit der sie an den fünf Essenzials fest hielt, und die offen bekundete Bereitschaft, den Mitteleinsatz gegen die serbischen Truppen nötigenfalls sowohl quantitativ wie qualitativ zu eskalieren, unterschied die britische Regierung von allen anderen Regierungen der NATO-Länder. Tony Blair wies während der Kriegswochen wiederholt darauf hin, dass er nur ein Szenario für das Ende des Kosovo-Krieges kennt: einen „Sieg der NATO“¹². Nachdem er in Begleitung seiner Gattin Anfang Mai ein Flüchtlingslager in Mazedonien besucht hatte, schilderte er in bewegenden Worten seine Eindrücke, die die Entscheidung der NATO für eine militärische Aktion gleichsam auch rückwirkend legitimieren sollten. „Immer wieder wurde mir berichtet von Folter, Mord und Vergewaltigung. Immer wieder wurde ich gebeten, unser Bestes zu tun, um im Kosovo Frieden und Stabilität wiederherzustellen. Nur die Hoffnung, dass wir es schaffen würden, wurde mir gesagt, machte das Leben erträglich in der grauen Realität des Lageralltags. Nicht ein Mensch forderte das Ende der Luftangriffe. Keiner äußerte etwas anderes als die Unterstützung für die NATO. Diese Menschen, Hunderttausende unschuldiger Opfer von Milosevic, erwarten von der NATO Hilfe. Wir dürfen und werden sie nicht enttäuschen.

¹⁰ Milosevic Will Pay in Full for Atrocities, in: The Times, 14. 4. 1999.

¹¹ Ebda.

¹² Blair, Tony: It Will Be Peace, on Our Terms, in: The Times, 7. 5. 1999.

Wir müssen weitermachen, bis Milosevic seine Truppen zurückzieht und eine internationale Truppe in der Lage ist sicherzustellen, dass die Kosovaren in ihre Häuser und ihr Land zurückkehren können. [...] Ich glaube, dass unser Entschluss zu einer Militäraktion richtig war, dass wir sie durchhalten müssen und dass die NATO sich auf keine Kompromisse bei ihren fünf Bedingungen einlassen darf.“¹³

Mit diesem Bekenntnis verknüpfte Blair gleichzeitig die Notwendigkeit einer Ausweitung der NATO-Aktion, falls der Forderungskatalog von Milosevic nicht erfüllt werden sollte. Von Beginn bis zum Ende der Kampfhandlungen ließ Blair nie einen Zweifel daran, dass er bereit sei, alle nötigen Mittel zu ergreifen (“whatever it takes”), um die fünf Forderungen durchzusetzen – gegebenenfalls auch durch den Einsatz von Bodentruppen.

„Wir kämpfen nicht um Territorien, sondern für Werte“ – die „Blair-Doktrin“

Blair betonte am Vorabend des 50-jährigen Bestehens des transatlantischen Bündnisses im April, die NATO werde solange gegen Milosevic und seine Truppen vorgehen, bis alle (erwähnten) fünf Forderungen erfüllt seien. „Wir kämpfen nicht um Territorien, sondern für Werte. Für einen neuen Internationalismus, in dem die brutale Unterdrückung ethnischer Gruppen nicht toleriert wird. Für eine Welt, in der die Verantwortlichen für solche Verbrechen keinen Ort finden, wo sie sich verstecken können.“¹⁴ Noch deutlicher offenbarte sich Blairs moralischer Impetus in einer von der internationalen Presse sogleich zur „Blair-Doktrin“ hochstilisierten Rede am 22. April 1999 in Chicago, in der der britische Premier ein Interventionsrecht von Staaten oder Staatengruppen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten für den Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen forderte. Voraussetzung einer derartigen Relativierung des völkerrechtlichen Nichtinterventionsgebots sei allerdings, so Blair, die vorherige positive Beantwortung eines fünfteiligen Fragenkataloges:

„Erstens, sind wir uns unserer Sache sicher? Krieg ist ein imperfektes Instrument, um humanitäres Elend zu bekämpfen, aber militärische Gewalt ist in der Auseinandersetzung mit Diktatoren manchmal das einzig wirksame Mittel.

¹³ Blair, Tony: Großbritannien bleibt eine konstruktive Kraft in Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 12./13.5.1999.

¹⁴ Blair, Tony: Why the Generation of 1968 Chose to Go to War, a. a. O.

Zweitens, haben wir alle diplomatischen Möglichkeiten ausgeschöpft? Wir sollten dem Frieden jede erdenkliche Chance geben, so wie wir es im Kosovo getan haben.

Drittens, im Lichte einer realistischen Bewertung der Situation, ist eine militärische Aktion vernünftig und angemessen?

Viertens, sind wir auf eine langfristige Operation vorbereitet? In der Vergangenheit haben wir zu oft von Exit-Strategien gesprochen. Aber wenn wir eine Verpflichtung eingegangen sind, können wir uns nicht einfach zurückziehen, wenn die Kampfhandlungen beendet sind. Es ist besser, mit einer kleineren Truppe im Lande zu verbleiben, als später mit einer großen Truppe zurückkehren zu müssen.

Und schließlich fünftens, sind unsere nationalen Interessen betroffen?“¹⁵

Die normative Dimension der NATO-Angriffe hob Tony Blair auch in einem Gastbeitrag für die „Sunday Times“ Anfang Mai hervor, wobei er das gesamte britische Volk gewissermaßen in seinen „moralischen Kreuzzug“ einband und in eine ethische Verantwortung nahm. Weil, so Blair, die britische Bevölkerung wisse, dass die von Milosevic gesteuerten „Massenmörder und Massenvergewaltiger“ besiegt werden müssten, unterstütze die überwältigende Mehrheit, und zwar jeden Glaubens und jeder Hautfarbe, die NATO-Aktion und die hinter dieser Aktion stehenden Werte. „Dies sind Werte, die uns allen gehören, Werte eines zuversichtlichen und modernen Landes.“¹⁶

In den heimischen Medien wurde zum Teil scharf kritisiert, dass Blair sich als „Hoher Priester der säkularen Religion der Menschenrechte“ und als „heroischer Retter in einer menschlichen Tragödie“ zu präsentieren versuche. Mit seinen moralischen Kreuzzugsplänen und seinem ambitionierten Programm der Schaffung einer gerechten Weltordnung verwechsle er, so die Sunday Times, „Moralität mit Sentimentalität“ und negiere realistische Perspektiven zugunsten „utopischer“ Zukunftspläne.¹⁷

¹⁵ Aus der Rede Tony Blairs am 22.4.1999 vor dem Wirtschaftsclub in Chicago, nach: <http://www.fco.gov.uk> (abgerufen am 11.10.1999).

¹⁶ Blair, Tony: Together We Will Prevail Against the Cowardice of Blind Prejudice, in: The Sunday Times, 2.5.1999.

¹⁷ Vgl. Phillips, Melanie: Blair Makes a Hollow Saviour for Kosovo, in: The Sunday Times, 9.5.1999.

„Großbritannien bleibt eine konstruktive Kraft in Europa“

Mit seiner exponierten Haltung in der Kosovo-Krise, die ihm die Gelegenheit bot, sich „auch außenpolitisch als Erbe der ‚Eisernen Lady‘ darzustellen“, wollte Tony Blair auch eine außenpolitische Führerrolle in Europa zurückgewinnen, „die Londons Abstinenz von der Währungsunion aufwiegen könnte“. ¹⁸ Hier zeigt sich eine Doppelstrategie Blairs: einerseits die Demonstration außen- und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit im Stile Margaret Thatchers, andererseits die Vermeidung deren anachronistischer europapolitischer Selbstisolationspolitik. Öffentlich verkündete der britische Premier unter Anknüpfung an Londons Haltung in der Kosovo-Krise, Großbritannien sei bereit, eine konstruktive und aktive Rolle in der europäischen Politik zu spielen. „Anders als in der Vergangenheit sollte das niemanden überraschen. Der Wahlsieg von New Labour vor zwei Jahren ist eine Wasserscheide in den Beziehungen Großbritanniens zu Europa. Unser positiver Ansatz ist keine flüchtige Phase oder kosmetische Übung, sondern echt, dauerhaft und tief verwurzelt.“ ¹⁹

2.3 Die Implementierung der Entscheidung

Die entschlossene Entscheidungspolitik der Regierung Blair im Kosovo-Krieg stützte sich auf die Machtfülle der New-Labour-Regierung im politischen System Großbritanniens im Allgemeinen und auf Tony Blairs charismatische Führungsrolle im Besonderen.

Innerhalb der britischen Regierung war Blairs hartes und kompromissloses Beharren auf den fünf „Essenzials“ unumstritten, und angesichts einer Parlamentsmehrheit von 177 Sitzen hatte er auch keine ernst zu nehmende Opposition zu fürchten wie etwa der amerikanische Präsident oder der deutsche Bundeskanzler. Bemerkenswerterweise war das Unterhaus nur gut zur Hälfte besetzt, als die Kosovokriegs-Politik debattiert wurde. ²⁰ Tory-Schattenaußenminister Michael Howard wurde zwar nicht müde, die Fehler der NATO-Angriffe immer wieder zu betonen, aber, so frotzelte der Economist, „wer nimmt das überhaupt zur Kenntnis?“ ²¹

¹⁸ Heimrich, Bernhard: Der britische Premierminister spielt im Kosovo-Krieg ein gewagtes Solo als Besserwisser, a. a. O.

¹⁹ Blair, Tony: Großbritannien bleibt eine konstruktive Kraft in Europa, a. a. O.

²⁰ Vgl. Hoge, Warren: Blair's Roar on Kosovo Recalls Bygone England, in: International Herald Tribune, 25. 5. 1999.

²¹ Bagehot: Whatever It Takes, in: The Economist, 22. 5. 1999.

Dass Blairs Kosovo-Politik auch in der Bevölkerung des Vereinigten Königreiches auf nahezu ungeteilte Zustimmung stieß, musste der Vorsitzende der Scottish National Party erfahren. Als er es wagte, die NATO-Bombardements öffentlich zu kritisieren, fiel seine Partei in der Wählergunst drastisch nach unten.²²

Seine starke Position im politischen System des eigenen Landes strich Blair beispielsweise beim "Annual Lunch" der "Newspaper Society" am 10. Mai 1999 in London heraus, als er selbstbewusst bemerkte: „Je länger die NATO-Aktion andauert und je mehr wir über das Milosevic-Regime und dessen Grausamkeiten erfahren, um so überzeugter bin ich von der Richtigkeit unserer Entscheidung.“²³ Gleichzeitig erlaubte sich Blair in dieser Rede bemerkenswerterweise auch eine harsche Kritik an der britischen Medienberichterstattung über die Kosovo-Krise. Die schier endlosen Flüchtlingsströme vertriebener Kosovo-Albaner besäßen in der Perzeption der Reporter nach wochenlanger Berichterstattung kaum „Neuigkeitswert“. „Mit anderen Worten“, so Blair zynisch, „wenn Sie einmal über ein Massengrab berichtet haben, besitzt das nächste nicht mehr denselben Neuigkeitswert. Das ist eine gefährliche Einstellung, eine von der die Serben profitieren.“²⁴

Herbe Schelte an der gesamten Journalistenzunft übte auch Blairs Sprecher und engster Berater Alastair Campbell, als er in einer öffentlichen Rede (was für ihn relativ ungewöhnlich ist) die Vernachlässigung der serbischen Massaker zugunsten der versehentlichen Unfälle der NATO in der Berichterstattung geißelte. Außenminister Cook und Verteidigungsminister Robertson seien wie „Kriegsverbrecher“ von den westlichen Journalisten befragt worden, während man den als Kriegsverbrecher gesuchten Serben Arkan wie einen „Popstar“ hofiert habe.²⁵

Ein weiteres Indiz für Blairs Selbstbewusstsein in der Kosovo-Krise präsentiert sich in seinem – entgegen üblichen Gepflogenheiten – Verzicht auf die Befragung von Fokus-Gruppen vor der Formulierung der fünf Essen-

²² Vgl. Buerkle, Tom: Blair Grabs Role as Alliance Hawk, a. a. O.

²³ Aus der Rede Tony Blairs vor der Newspaper Society am 10.5. in London, nach: <http://www.fco.gov.uk> (abgerufen am 14. 10. 1999).

²⁴ Ebda.

²⁵ Evans, Michael/Midgley, Carol: Serb Lies Duped Media, No. 10 Asserts, in: The Times, 10.7.1999. Vgl. auch Buerkle, Tom: A Key Adviser to NATO Assails Kosovo Coverage, in: International Herald Tribune, 10./11. 7. 1999.

zials. Während er in verschiedensten Politikbereichen traditionell auf die Methode der vorherigen Ausforschung wechselnder Zielgruppen setzt, hat Blair beim Thema Kosovo zuerst die Entscheidung getroffen und „dann die Öffentlichkeit reagieren lassen; es gab keine Feinjustierung vorweg“²⁶.

Im Kreise der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten hat Tony Blair bereits zu Beginn des Krieges die Rolle des „Falken“ eingenommen und diese Rolle bis zum Ende konsequent durchgespielt. Er war der einzige westliche Staatsmann, der ohne jegliche Kompromissbereitschaft die Erfüllung der erwähnten „Essenzials“ mit der bedingungslosen Bereitschaft zum Einsatz der dazu nötigen Mittel verband. Er war auch der erste führende Politiker der transatlantischen Allianz, der – eher zögerlich unterstützt von Verteidigungsminister Robertson²⁷ – den kategorischen Verzicht der NATO auf den Einsatz von Landstreitkräften im Kosovo kritisierte.

Die professionellen Beobachter der britischen Kosovo-Politik nannten später weitgehend übereinstimmend drei Gründe für Blairs Auftreten als „Falke“ in der Allianz: die überwältigende Parlamentsmehrheit der New-Labour-Regierung, die Überzeugung Blairs, dass die Anwendung von Gewalt zum Schutz der Menschenrechte moralisch gerechtfertigt sei, und Blairs „Wille zur Führerschaft“²⁸.

Mit seiner harten und kompromisslosen Haltung setzte Blair seine Partner stark unter Druck, was zu teilweise erheblichen bündnisinternen Spannungen führte.²⁹ Insbesondere die griechische und die italienische Regierung sahen sich aus unterschiedlichen Gründen bereits mit starken innenpolitischen Problemen im Hinblick auf die NATO-Bombardements in Serbien und im Kosovo konfrontiert. Auch die deutsche Bundesregierung stand

²⁶ Heimrich, Bernhard: Der britische Premierminister spielt im Kosovo-Krieg ein gewagtes Solo als Besserwisser, a. a. O.. Vgl. auch Riddell, Peter: A Hawk's Eye View From No. 10, in: The Times, 31.5.1999.

²⁷ Vgl. Evens, Michael: MoD Admits Air Power May not Be Enough, in: The Sunday Times, 17.4.1999. Robertson hatte sich während der ersten Kriegswochen in der Öffentlichkeit überzeugt gegeben, daß Luftangriffe der NATO ausreichend sein würden, um Präsident Milosevic zur Akzeptierung der fünf Forderungen zu bewegen.

²⁸ Führende Rolle für britische Truppen im Kosovo vorgesehen, in: Neue Zürcher Zeitung, 7.6.1999.

²⁹ Vgl. Frankenberger, Klaus-Dieter: Risse und Meinungsverschiedenheiten in der NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.1999.

aufgrund der pazifistischen Elemente vor allem in den Reihen des grünen Koalitionspartners mitunter vor der Zerreißprobe. In den USA wiederum musste Präsident Clinton, der sich scharfer Kritik an seiner Kosovo-Politik aus beiden Häusern des Kongresses erwehren musste, zusätzlich auf das „Vietnam-Trauma“ der amerikanischen Öffentlichkeit Rücksicht nehmen, wobei er zunehmend vor dem Problem stand, die Befriedung der Krise im Kosovo mit einem vitalen amerikanischen Interesse zu verknüpfen.

Während Blairs drängende Haltung die innenpolitischen Probleme einiger Bündnispartner durch außenpolitischen Druck zusätzlich verstärkte, bot sie den Regierungen dieser Staaten andererseits eine gewisse Möglichkeit, sich in der Frage der Eskalation des Mitteleinsatzes auf Großbritannien zu berufen. Gordon Adams, der Stellvertretende Direktor des International Institute for Strategic Studies (IISS) in London, meinte in diesem Zusammenhang, für Bill Clinton sei beispielsweise der republikanische Senator John McCain aus Arizona gegenwärtig sehr nützlich, zumal dieser als wortgewaltiger Befürworter eines Einsatzes von NATO-Bodentruppen dem Präsidenten in der Kosovo-Politik Hilfestellung leiste. „Ich glaube“, so Adams weiter, „dass Tony Blair dieselbe Rolle in der Allianz spielt“.³⁰

Dass britische Premierminister mitunter versuchen, einen verhaltenssteuernden Einfluss auf den amerikanischen Präsidenten auszuüben, ist in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach zu beobachten gewesen, man denke etwa an Churchill und Roosevelt, Attlee und Truman oder Thatcher und Reagan bzw. Thatcher und Bush.³¹ Bei regionalen kriegerischen Auseinandersetzungen sei es außerdem, so ein langjähriger Beobachter der „besonderen“ Beziehungen („special relationship“) zwischen den USA und Großbritannien, „nicht ungewöhnlich, dass der britische Premierminister als Speerspitze agiert, während der amerikanische Präsident, der zu Hause einen ungebärdigen Kongress ohne die traditionelle Parteidisziplin von Westminster hat, etwas langsamer reagiert, dann aber einschwenkt“.³²

³⁰ Zitiert nach: Buerkle, Tom: Blair Grabs Role as Alliance Hawk, a. a. O.

³¹ Darauf wies jüngst wieder der Politologe Anthony King von der Universität Essex hin. Vgl. Hoge, Warren: Blair's Roar on Kosovo Recalls Bygone England, a. a. O.

³² Wieland, Leo: Britische Speerspitze und amerikanische Muskeln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.1999.

2.4 Die Konsequenzen der Entscheidung

Tony Blairs zuvor beschriebenes Verhalten während der Eskalationsphase der Kosovo-Krise – eine Komplementärstrategie entscheidungs- und darstellungspolitischer Elemente – zog eine Reihe unterschiedlicher Konsequenzen für Blair und einige britische Regierungsmitglieder im Besonderen und für Großbritannien im Allgemeinen nach sich:

- Obwohl verschiedene britische Kommentatoren den Kausalzusammenhang zwischen den NATO-Bombardements und Milosevics Kapitulation nach zweieinhalb Monaten Kosovo-Krieg bestritten und die Haltungsänderung Russlands in diesem Zusammenhang für ausschlaggebend hielten³³, wurde Tony Blair von der großen Mehrheit der britischen Presse, vom linksliberalen Guardian bis zum konservativen Daily Telegraph, als Held des Kosovo-Krieges gefeiert – eine Rolle, die auch von der britischen Bevölkerung mit großer Mehrheit geteilt wurde.
- Geradezu enthusiastisch wurde Tony Blair von der Bevölkerung des Kosovo umjubelt. In Pristina, so notierte der Korrespondent der Sunday Times, feierten Tausende Menschen „ihren“ Helden Tony Blair, und es war, „als ob ein griechischer Gott auf die Erde herabgestiegen wäre“.³⁴
- Innerhalb der NATO wuchs das Ansehen Blairs, dessen kompromissloses Insistieren auf den fünf Essentials mitverantwortlich dafür war, dass die Glaubwürdigkeit der westlichen Allianz gewahrt blieb. Die besondere Rollenverteilung, derzufolge der britische Premier auf eine Forcierung des Mitteleinsatzes der NATO im Kosovo-Krieg drängte und die übrigen NATO-Staats- und Regierungschefs zu bremsen versuchte, hatte – wie erwähnt – während der Kriegswochen zum Teil zu bündnisinternen Spannungen geführt. Nach Ende der Kampfhandlungen mündete diese Rollenverteilung in eine Stärkung des Einflusses der britischen Regierung gegenüber den Partnerregierungen der NATO-Mitglieder.

³³ So etwa Gove, Michael: How Tony Blair Lost the Waugh, in: The Times, 4.8.1999.

³⁴ Pettifer, James: Kosovo Greets Tony the Triumphant, in: The Sunday Times, 1.8.1999.

- Als unmittelbare Konsequenz der britischen Kosovo-Politik kann auch die Ernennung des britischen Verteidigungsministers George Robertson zum Nachfolger Javier Solanas als NATO-Generalsekretär betrachtet werden. In dieser Funktion wird Robertson, das hat er bereits signalisiert, die von Tony Blair seit langem erhobene Forderung nach einer auch qualitativen Stärkung der europäischen Verteidigungsanstrengungen im Sinne der Schaffung einer europäischen Verteidigungsidentität mit Nachdruck umzusetzen versuchen.
- Bereits vor Beginn des Kosovo-Krieges wurde gemutmaßt, dass Blairs Betonung der Notwendigkeit zur Verstärkung der europäischen Verteidigungsanstrengungen eine Art „Kompensation“ dafür sein sollte, dass Großbritannien der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vorläufig nicht beitreten wird.³⁵ Spätestens im Laufe des Kosovo-Krieges ist es der britischen Regierung gelungen, sich im Kreise der Europäischen Union als eine, wie Blair es anlässlich der Karls-Preis-Verleihung ausdrückte, „konstruktive Kraft in Europa“ zu präsentieren. Mehr als das: In sicherheitspolitischen Fragen der europäischen Ordnungsgestaltung hat Großbritannien, das auch das größte Kontingent der europäischen NATO-Partner in der Befriedungstruppe im Kosovo stellt, die Meinungsführerschaft übernommen.
- Die britische Regierung hatte sich in der Kosovo-Krise weit vorgewagt im Kreise der NATO und der Europäischen Union. Wegen dieser exponierten Haltung bestand die Gefahr, dass Großbritannien sich nicht nur „aufs Neue in Europa isolieren“, sondern „diesmal sogar Amerika entfremden“ könnte.³⁶

Eine Bilanz der britischen Politik in der Kosovo-Krise zeigt jedoch, dass die Regierung Blair sowohl in der NATO als auch in der EU an Einfluss und in

³⁵ Vgl. Frankenberger, Klaus-Dieter: Europäische Verteidigungspläne. Blair hält verstärkte Anstrengungen diesseits des Atlantiks für unerlässlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.3.1999. Vgl. auch: Joffe, Josef: Schönes Prinzip, häßliche Fakten. Tony Blair drängt die Europäer zum autonomen militärischen Handeln – ein frommer Wunsch, in: Süddeutsche Zeitung, 10.3.1999; Fitchett, Joseph: Blair Presses Case For Europe Force, in: International Herald Tribune, 9.3.1999.

³⁶ Heimrich, Bernhard: Der britische Premierminister spielt im Kosovo-Krieg ein gewagtes Solo als Besserwisser, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.1999.

der Perzeption der politischen Eliten in Washington an Bedeutung gewonnen hat. Die rasch getroffene Entscheidung zur militärischen Intervention, die moralische Begründung für die Notwendigkeit der Gewaltanwendung, das kompromisslose Festhalten an den fünf Essenzials und die offen signalisierte Eskalationsbereitschaft waren zwar nicht unumstritten, aber sie beeindruckten die Partner – eine effektive Ergänzung von Entscheidungs- und Darstellungspolitik.³⁷

³⁷ Die Öffentlichkeitsarbeit der britischen Regierung während des Kosovo-Krieges wurde in hohen NATO-Kreisen derart geschätzt, daß Blairs Pressesprecher Alastair Campbell in der Folge der versehentlichen Bombardierung albanischer Flüchtlingstrecks im Kosovo gebeten wurde, die Öffentlichkeitsarbeit der NATO in deren Hauptquartier in Brüssel mitzugestalten.

„Going public“: Personalisierungstendenzen in der Bundesrepublik und den USA

Politische Führung in einer Demokratie wird immer mit gemischten Gefühlen betrachtet. Ist sie vorhanden, entstehen oftmals Bedenken: Wenn das Volk wirklich souverän sein soll, wieso wird Führung überhaupt gebraucht? Und könnte sie nicht außerdem auch missbraucht werden? Ist Führung jedoch nicht oder nur schwach vorhanden, dann gibt es andere Gründe zur Angst: Auch (oder sogar vor allem) in einem demokratischen Staat, wo jeder gehört werden darf und Pluralismus existiert, muss kontrolliert, koordiniert, konsultiert, inspiriert werden. Sonst könnte es Stillstand oder häufige Zusammenstöße geben. Genau diese Sorge macht jetzt die Runde – in Amerika, in Deutschland und anderswo. Seit Anfang der neunziger Jahre hört man ständig vom „gridlock“ in Washington; in Bonn wurde „Reformstau“ zum Wort des Jahres 1996. Steuern, Renten, Gesundheitswesen, Parteienfinanzierung, Arbeitskosten, Umweltschutz, Rauschgiftsucht, Kriminalität, Gewalt, Rassenhass: Alles muss gelöst bzw. verbessert werden, heißt es. Und die Initiative kann nur von oben kommen. Aber, so scheint es, da, wo etwas gewagt wird, kommt wenig heraus; und in den meisten Fällen wird gar nichts unternommen.

Solche Issues sind in der Sache kompliziert. Außerdem sind oftmals die Herausforderungen sehr groß. Aber sind nicht andererseits in vergangenen, viel härteren Zeiten noch schwierigere Aufgaben gemeistert worden – so zum Beispiel der „New Deal“ in der „Great Depression“, die Bürgerrechtsreformen und – vielleicht vor allem – der Aufbau und die Demokratisierung Deutschlands innerhalb eines Jahrzehnts?

Vielleicht sind die politischen Führungspersönlichkeiten heute diesen Aufgaben einfach nicht gewachsen. Diese These würde viel Resonanz finden, vor allem unter den Kritikern von George Bush und Bill Clinton, Helmut Kohl und Gerhard Schröder oder auch Regierungschefs in Japan, Frankreich, Italien, Kanada und anderswo. Aber auch wenn die Führungsfähigkeiten vieler Politikern bezweifelt werden können, kann es nicht nur daran liegen. Es kann nicht nur Zufall sein, dass simultan in verschiedenen Demokratien ein Mangel an Führungstalent beklagt wird. Immerhin ist politische Führung

nur zum Teil eine Frage von persönlichen Eigenschaften: Die auf unserer Geschichte beruhende Theorie vom „großen Mann“ wird längst als altmodisch angesehen. Politische Führung reflektiert nicht politisches Talent allein, sondern dessen Wechselwirkung mit zwei weiteren Faktoren: Institutionen und Umstände.

Geht man davon aus, dass es in letzter Zeit nur relativ wenig Änderung in politischen Institutionen bzw. Verfassungsstrukturen gegeben hat, dann können nur die längerfristigen Umstände zur Erklärung in Betracht gezogen werden. Was hat sich demzufolge im politischen Umfeld der modernen Demokratien so geändert, dass politische Führung schwieriger oder sogar oft unmöglich zu werden scheint? In dieser Hinsicht lohnt es sich, die Erfahrungen Amerikas und Deutschlands – der beiden größten Demokratien des Westens – zu vergleichen. Gibt es ähnliche Trends in beiden Ländern und – wenn ja – auch aus ähnlichen Gründen?

1. Das Paradox moderner politischer Führung: die amerikanische Variante

Die Rolle des Präsidenten wird durch ein Paradox gekennzeichnet:

Einerseits, so heißt es, sind der Spielraum und die Macht des Amtes immer enger geworden. Andererseits aber bleiben die Amtsinhaber bei weitem die bedeutendsten und (so scheint es) mächtigsten Figuren des Landes, und dieses Amt wird immer stärker personalisiert.

Wie stark ist die amerikanische Präsidentschaft? Eine Evaluierung der wirklichen Macht des Amtes wird durch subjektive oder sogar normative Betrachtungen erschwert. Viele Autoren oder Kommentatoren wollen einen starken Staatschef, ob aus patriotischen oder politischen Gründen. Für die Liberalen galt Franklin Delano Roosevelt jahrelang als Idealtyp des amerikanischen Präsidenten, hauptsächlich weil er den Sozialstaat einführte und im Zweiten Weltkrieg erfolgreich agierte. In den achtziger Jahren befürworteten dann auch die Konservativen eine starke Präsidentschaft, da Ronald Reagan das Amt damals innehatte. In der Regel wollen auch Akademiker, die Medien und Kongressmitglieder einen starken Staatschef sehen.

Andererseits gibt es auch oftmals große Vorbehalte, wenn das Amt zu stark erscheint. Viele befürchten, das verfassungspolitische Gleichgewicht

könnte kippen.¹ Ein zweites Problem kommt hinzu: Periodisch änderten sich die Einschätzungen des Amtes selbst, je stärker bzw. schwächer der jeweilige Amtsinhaber erschien. Nach der Amtszeit Franklin Roosevelts galt die Präsidentschaft als Machtzentrum des Landes schlechthin. Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson und Nixon galten auch als Beweise dafür, dass Amerika von einer „imperial presidency“ geführt wurde.

Nach dem Vietnamkrieg und dem Watergate-Skandal wurden dem Staatschef durch den Kongress Schranken gesetzt. Es folgten zwei ziemlich schwache Präsidenten, Gerald Ford und Jimmy Carter. Plötzlich, so hieß es gegen Ende der siebziger Jahre, war das Amt zu begrenzt und fast ohnmächtig geworden. Zeitweise schien diese These dann von der ersten Amtszeit Ronald Reagans widerlegt zu werden. Auch ohne eine Mehrheit im Abgeordnetenhaus konnte der ehemalige Schauspieler sein Programm für Wirtschaft und Verteidigung durchsetzen. Die innenpolitischen Pläne seines Nachfolgers George Bush wurden jedoch blockiert, was mit der Zeit auch seine außenpolitischen Erfolge überschattete. Das Scheitern des Lieblingsprojektes von Bill Clinton – die Einführung einer staatlichen Krankenversicherung – und die Riesenerfolge seiner Gegner bei den Kongresswahlen von 1994 führten zu neuen Spekulationen. Die Machtverhältnisse in Washington werden verschoben, hieß es, und die Präsidentschaft wird zunehmend schwach, sogar irrelevant. Diese These spiegelte sich in den Titeln verschiedener Studien wider wie zum Beispiel „The American Presidency Under Siege“.²

Eine objektive Analyse der amerikanischen Präsidentschaft wird kontinuierlich durch einen weiteren Faktor erschwert: die Macht der USA im Kalten Krieg und mehr noch danach. Dem Staatschef einer Supermacht wird fast automatisch Macht zugeschrieben. Trotzdem aber steht eines fest: Auch wenn es bestimmte Höhe- bzw. Tiefpunkte gab, auch wenn das Land selbst eine militärische Supermacht ist, genießt das Amt des Präsidenten innerhalb des gesamtpolitischen Systems Amerikas nur begrenzte Macht. Der vielleicht berühmteste Satz in dieser Hinsicht wurde von Richard Neustadt Anfang der sechziger Jahren geschrieben – also im Zenit der Präsidentschaft: „The power of the president is the power to persuade.“³ Neustadt, ein Verehrer Roosevelts, behauptete – und blieb bei dieser

¹ Nelson, Michael: Evaluating the Presidency, in: Nelson, Michael (Hrsg.): The Presidency and the Political System, 2. Aufl., Washington DC 1988, S. 331.

² Rose, Gary L.: The American Presidency Under Siege, Albany NY 1997.

³ Neustadt, Richard: Presidential Power, New York 1960, S. 10 ff.

Meinung – dass dieses Amt selbst nur schwach ausgestattet wurde: Erfolge würden trotz und nicht wegen der verfassungspolitischen Ressourcen möglich. Thomas Cronin und Michael Genovese bestätigen diese Einstellung: „In sum, the American presidency, public and international misperceptions to the contrary, is in many ways a limited office with limited powers.“⁴

Der Grund zu dieser Annahme liegt vor allem in der verfassungspolitischen Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative. Im Gegensatz zu jeder parlamentarischen Versammlung Europas genießt der amerikanische Kongress viel mehr Rechte, Gesetze einzubringen bzw. zu blockieren und Geld auszugeben. Zwar bleibt die außenpolitische Vormacht umstritten (in diesem Bereich ist die Verfassung eine „Einladung zum Kampf“), aber die Legislative besitzt auch hier eine unvergleichbar große Zuständigkeit.

Theoretisch kann der Präsident sich auf sein Mandat vom Volk verlassen, um kooperatives Verhalten seitens des Kongresses zu fördern oder zumindest zu forcieren. In der Praxis lassen sich aber separat gewählte Abgeordnete kaum vom Staatschef disziplinieren. Natürlich ist diese Herausforderung noch größer, wenn die jeweilige Oppositionspartei in mindestens einer Kammer der Legislative die Mehrheit besitzt. Seit 1968 hat dieser Zustand („divided government“) mit Ausnahme von nur sechs Jahren existiert. Zusammenarbeit unter diesen Bedingungen ist zwar möglich, aber schwierig. Die Lage ist anders als in Frankreich. Dort funktioniert „Cohabitation“ hauptsächlich, weil der französische Präsident keine Alternative zur Kooperation hat. Ein ähnlicher Zwang zur Zusammenarbeit existiert in Washington nicht. Dafür ist das Machtverhältnis von Staatschef und Parlament zu ausgewogen und sind beide zu gleichberechtigt (wenn man etwa das Vetorecht des Präsidenten in Betracht zieht). Statt dessen ist oftmals, und zwar immer öfter in den achtziger und neunziger Jahren, eine Patt-situation oder „gridlock“ das Resultat.

Kommentatoren nennen noch weitere Gründe, weshalb die amerikanische Präsidentschaft sich seit drei Jahrzehnten „unter Belagerung“ befindet. Die Beziehungen zwischen der Exekutive und der Legislative werden immer noch von der Hinterlassenschaft des Vietnamkrieges und des Watergate-Skandals vergiftet: Misstrauen ist fast institutionalisiert worden. Die ideologische Polarisierung der achtziger Jahre und die personenbezogene

⁴ Cronin, Thomas/Genovese, Michael: The Paradoxes of the American Presidency, New York 1998, S. 129.

Politik der neunziger Jahre („the politics of personal destruction“) reflektieren und zementieren diese Stimmung. Auch die Massenmedien tragen zu diesen Problemen bei. Zunächst gibt es immer mehr aktuelle Berichte, dank der Ausweitung des Fernsehprogramms: Während es vor zwei Jahrzehnten in jedem der drei Programme nur eine Nachrichtensendung pro Tag gab, hat sich dies in den neunziger Jahren verdreifacht. Noch wichtiger, mit zunehmender Verbreitung des Kabelfernsehens gibt es Nachrichtensendungen rund um die Uhr; und das nicht nur bei CNN, sondern auch in den CNN Headline News, den Fox-News, bei CNBC und MSNBC. Schwerpunkt dieser Sendungen ist die Politik und allen voran die Präsidentschaft. Und da es natürlich nicht immer viel Substanzielles zu berichten gibt, konzentriert man sich sehr oft auf Konflikte und Skandale. Das kommt nicht nur in Nachrichtensendungen vor, sondern vor allem in Talkshows und Telefondiskussionen („call-in shows“). Viele Kritiker glauben, dass diese Saturierungsreportagen beim Publikum zuerst zu hohe Erwartungen an den Staatschef wecken und dann allmählich eine Erosion der Unterstützung für den Amtsinhaber (und für die Präsidentschaft selbst) herbeiführen. Auch das Internet spielt eine wachsende Rolle: Oftmals erscheinen Berichte oder zumindest Gerüchte zuerst „online“.

Doch während das Klima zunehmend durch politische und oftmals parteiische Antipathien geprägt wird, kann der Präsident sich immer weniger auf seine eigene Partei verlassen. Zwar ist er theoretisch Führer seiner Partei, was sich in der Vergangenheit als vorteilhaft bewies. Cronin und Genovese behaupten, dass Präsidenten nur dann wirklich handeln konnten, wenn sie auch stark in ihren eigenen Lagern waren. Einfluss in der Partei war unerlässlich. Roosevelts Erfolge als Präsident waren zum Beispiel teilweise seinen großen Begabungen und Fähigkeiten als Chef der Demokraten zuzuschreiben. Aber solche Erfolge waren alles andere als automatisch. Der Verfassung nach sollte der Staatschef auch überparteilich agieren: Die Gründungsväter der Republik sahen das Amt als Garant gegen gefährliche Fraktionen vor. Auch in den darauf folgenden Jahrhunderten war die Autorität des Amtes „von der Fähigkeit abhängig, sich über die Parteipolitik zu erheben“⁵. Außerdem hat der Präsident als solcher kein Parteiamt inne und wird nur von der Organisation nominiert, nicht gewählt. Wenn ein Amtsinhaber Macht in diesem Bereich hatte, war diese immer persönlich und normalerweise etwas diffus. Auf der anderen Seite sind die Kongressmitglieder in ihren eigenen Lagern separat gewählt worden, und ihre

⁵ „...its authority continued to depend on an ability to rise above partisanship“ Vgl. Milkis, Sidney M.: The Presidency and Political Parties, in: Nelson: a.a.O., S. 331.

Schicksale sind nie wirklich vom Erfolg des Präsidenten abhängig gewesen. Es kann sein, dass Senatoren oder Abgeordnete ein Interesse daran haben, Wahlkampf nicht mit, sondern ohne oder gar gegen den eigenen Parteichef zu machen, um Stimmen in den eigenen Wahlkreisen zu gewinnen. Mit anderen Worten: Obwohl Einfluss in der Partei eine wertvolle Quelle von politischem Kapital darstellt, musste ein Präsident immer hart arbeiten, um die schwache Bindungskraft innerhalb der Organisation selbst zu überwinden. Dies ist vor allem Roosevelt und Reagan gelungen. In den letzten drei Jahrzehnten wurde die Lage allerdings durch einige Entwicklungen weiter verkompliziert. Seit Spitzenkandidaten ausschließlich durch offene Vorwahlen gestellt werden, haben die amerikanischen Parteien als Organisationen zunehmend an interner Bindungskraft verloren. Um nominiert zu werden, ist es heute wichtiger, bei den Wählern Unterstützung zu finden, als bei Mitgliedern, Aktivisten oder Funktionären. Unter den Demokraten sind erfolgreiche Außenseiter wie McGovern, Carter, Dukakis, oder Clinton die Regel geworden. Reagan hatte ebenfalls seine GOP von außen durch Erfolge in den Vorwahlen erobert. In solchen Fällen hätte einerseits der Kandidat bzw. Präsident zwar seine Partei im Griff. Er könnte den Apparat benutzen und erheblichen Einfluss auf das Programm ausüben. Zumindest fühlt er sich nicht an unbequeme Teile des Programms gebunden. Selbst ein echter Parteimensch wie Robert Dole scherzte kurz nach seiner Nominierung zum Spitzenkandidaten dieser Partei, dass er das Wahlmanifest der Republikaner 1996 gar nicht gelesen habe.

Aber die Schwächung der Bindungen zwischen Präsident und Partei führt zu Einbußen auf beiden Seiten. Die Kongressmitglieder werden ebenfalls immer unabhängiger. Hier ist auch das Vorwahlsystem verantwortlich, da Kongresskandidaten nicht mehr von Parteigremien nominiert werden. Neue Methoden der Wahlkampffinanzierung haben ebenfalls dazu beigetragen. Kongresskandidaten bewerben sich um Spenden durch Fernsehwerbungen und „direct mail“. Außerdem beschaffen sie Geld von Interessenverbänden (PACs). Infolgedessen machen sie Wahlkampf auch als Außenseiter: Die Konkurrenz ist daher in der Regel sehr stark personalisiert. Cronin und Genovese stellen fest: „Their loyalty to party is thin to begin with. Their base back home is much more tied to [interest groups] than to old-line party political operatives.“

Offenbar ist dieser schwindende Einfluss der Parteien für die Exekutive ein zweischneidiges Schwert: Einerseits ist der Spitzenkandidat (und eventuell

⁶ Cronin/Genovese: a. a. O., S. 218.

Staatschef) unabhängiger von der Organisation als je zuvor, andererseits sind auch die Kongressmitglieder von ihm unabhängiger geworden. „PACs have lessened the dependence of congressional candidates on political party organization and on the president's political leadership ... The heightened importance [of television] has accelerated this trend, making the individual style of members of Congress more important to winning re-election than links to the president.“⁷ Die Organisation wird dann auch als ein Machtmittel des Regierens fast bedeutungslos. Disziplin auszuüben war schon immer eine Herausforderung; neuerdings wird es aber noch problematischer. Es ist fast unmöglich, auf Unterstützung zu zählen. Dem Präsidenten fehlt ein brauchbares Mittel, um seine Politik im Kongress durchzusetzen. Carter und Clinton erlebten schwere Niederlagen in Zeiten, in denen die Demokraten den Kongress kontrollierten.

Rose schreibt: „Modern presidents are having difficulty leading the nation due primarily to the decline of political parties as instruments in the governing process.“⁸

Andere Faktoren sind aber auch nicht ohne Bedeutung. Der wachsende Einfluss der Interessenverbände wird nicht nur im Wahlkampf spürbar, sondern auch da, wo sachpolitische Entscheidungen getroffen werden. Um seine Initiativen durchzuboxen, muss ein Präsident nicht nur mit wichtigen Kongressmitgliedern – Fraktions- und Ausschussvorsitzenden – verhandeln, sondern auch mit Lobbyisten von mächtigen außerparlamentarischen Interessenkoalitionen. Dies soll allerdings nicht automatisch bedeuten, dass der Staatschef ein hilfloser Schwächling in diesem Prozess ist: Roosevelt und Reagan konnten sogar das gesellschaftliche Umfeld so verändern, dass sie das Gleichgewicht unter solchen Gruppen beeinflussen konnten. In der Regel ist aber das Phänomen des „institutionalisierten Pluralismus“ eher eine Herausforderung als eine Möglichkeit für effektive Führung. Dasselbe gilt auch für die wachsende Komplexität der sachpolitischen Themenfelder. Vor einigen Jahrzehnten gab es relativ wenige Bereiche, in denen der amerikanische Staat und vor allem die Regierung in Washington eine wichtige Rolle spielten: Erwartungen von dem, was Politiker – sogar der Präsident – leisten konnten, waren auch daher relativ bescheiden. Seit Roosevelts 'New Deal' ist die staatliche Rolle gewachsen

⁷ Whicker, Marcia Lynn /Moore, Raymond A.: When Presidents Are Great, Englewood Cliffs NJ 1988, S. 8.

⁸ Rose: a. a. O., S. 45.

– und damit auch die Erwartungen. Details über diese Politikbereiche zu meistern ist fast unmöglich. Solche sachpolitische Kenntnis zu erstreben ist nicht nur hoffnungslos – es kann auch selbstmörderisch sein. Das Scheitern von Jimmy Carter ist ein Beweis dafür. Auch ein Präsident muss sich damit zufrieden geben, nur einen Bruchteil der Agenden meistern und tatsächlich beeinflussen bzw. gestalten zu können.

Aber während die Erwartungen höher werden, ist der Spielraum des Nationalstaates – und deshalb auch der des Präsidenten – gleichzeitig geringer geworden. Heute spricht jeder von einer Globalisierung der Marktwirtschaft, auch wenn dieser Trend nicht ganz neu ist. Obwohl Amerika immer noch die größte Volkswirtschaft der Welt hat und weniger abhängig vom Außenhandel ist, als viele andere Industrieländer, haben Entwicklungen im Ausland mehr als je zuvor direkte und sofortige Implikationen für den Wohlstand der USA, obwohl amerikanische Firmen bzw. Banken die treibende Kräfte dieses Prozesses sind und davon profitieren. Viele betrachten die Globalisierung deshalb als eine „Amerikanisierung.“ Aber diese Kraft kommt dem Staat und der Regierung nicht zugute: Sie ist eher eine Gefahr. Die Globalisierung mag die Macht der amerikanischen Wirtschaft reflektieren, diese Macht lässt sich aber nicht von Washington aus steuern oder anwenden. Wie anderswo stellt dieses Phänomen eine Verengung des Spielraums der Politik dar. „Opfer“ dieser Entwicklung ist natürlich vor allem die Exekutive.

Wie haben die Präsidenten auf solche Entwicklungen reagiert? Nach Samuel Kernell ist „going public“ – eine Darstellungspolitik – jetzt die Lieblingsstrategie aller geworden.⁹ Doch bieten andererseits die Massenmedien – sonst ein großer Teil des Problems der Exekutive – auch einen Fluchtweg, oder zumindest scheint es vielen so. Seit drei Jahrzehnten gibt es eine wachsende Tendenz, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, direkt an den Wähler Amerikas zu appellieren – über Institutionen und Parteien hinweg. Natürlich sind plebiszitäre Aspekte des Amtes immer dagewesen; heute werden sie aber immer mehr hervorgehoben. „Public relations“ und die dazugehörigen Begabungen werden also immer mehr als unerlässlich angesehen. Heute muss ein Präsident, so heißt es, die Fähigkeit zeigen, über die elektronische Massenmedien zu kommunizieren, um sich selbst und seine Politik zu verkaufen.¹⁰ Die Versuchung wird unwiderstehlich vor

⁹ Kernell, Samuel: *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC 1993.

¹⁰ Whicker/Moore: a. a. O., S. 36.

allem deswegen, weil dieser Weg einfacher scheint. Da die Parteien schwächer und Erfolge in der Legislatur immer schwieriger werden, gibt es großen Anreiz, die Strukturen zu umgehen und sich auf eine Art plebiszitäre Führung zu verlassen. Dieser Verlass auf public relations ist kein Zeichen von Stärke. Ganz im Gegenteil: „Today, presidents go public because they believe they have few other options.“ Wo Leistungen fehlen, ist das „Regieren durch Anschein“ notwendig.¹¹ Die Mittel sind bekannt. Das Pressebüro im Weißen Haus wächst kontinuierlich. Hauptaufgabe der Mitarbeiter ist es, für positive Schlagzeilen zu sorgen, vor allem vor den abendlichen Sendungen. „Spin“ und „photo opportunities“ werden besonders geschätzt. Da bieten außenpolitische Reisen und Krisen grenzenlose Chancen: Insbesondere verlässt man sich auf den berühmten „rally effect“, die aufwallende Popularität des Regierungschefs in einer Krise. Pressekonferenzen werden benutzt bzw. nicht benutzt, um aus bestimmten Ereignissen Nutzen zu ziehen (die Agenden solcher Konferenzen werden kontrolliert und sind weit weniger spontan als viele denken). Fernsehübertragungen bieten die Möglichkeit, etwa 70 bis 80 Millionen Wähler direkt anzusprechen. Meinungsumfragen und die Beliebtheitsskala werden immer mehr zu Maßstäben des Erfolges in der „public relations presidency“. Meinungsforscher werden vom Weißen Haus angestellt – Harris bei Kennedy, Cadell bei Carter, Wirthlin bei Reagan. Medienberater spielen auch eine große Rolle: Buchanan bei Reagan, Noonan bei Bush, Morris bei Clinton.¹²

Beispiele sind buchstäblich zahllos. Ronald Reagan verließ sich auf sein Charisma und seine Begabungen als „der große Kommunikator“. Er pflegte zu sagen, er würde „direkt an die Wähler, über die Köpfe des Kongresses hinweg“ appellieren, um sein konservatives Programm zu verkaufen. Diese Strategie konnte die Legislative oftmals unter Druck setzen: Nach jeder Fernsehansprache wurde der Kongress von Briefen, Faxen oder E-Mails überschüttet. George Bush verließ sich auf sein Image als Außenpolitiker, das auch durch das Fernsehen vermittelt wurde. Er wurde ständig unterwegs oder im Krisenstab fotografiert. Durch Erfolge in diesem Bereich erzielte er traumhafte Ergebnisse in Meinungsumfragen – Popularitätswerte von mehr als 90 Prozent. (Sein alter Freund James Baker scherzte: „Ich bin mit Bush drei Jahrzehnte lang eng befreundet, und selbst ich mag ihn nicht

¹¹ Cronin/Genovese: a. a. O., S. 207 ff.; „Today, presidents go public because they believe they have few other options.“, in: Cronin/Genovese: a. a. O., S. 101.

¹² Brace, Paul/Hinckley, Barbara: Follow the Leader, New York 1992; DiClerico, Robert E.: The American President, 3. Ausgabe, Englewood Cliffs NJ 1990, S. 133ff.

so sehr.“) Diese Beliebtheit wurde sein politisches Kapital. Und da Bill Clintons Beziehungen zum Kongress so schlecht waren (vor allem nach dem Jahr 1994), musste er sich fast ausschließlich auf Auftreten im Fernsehen, Charisma und letztlich Popularitätswerte verlassen. Sie haben seine Präsidentschaft vor dem Skandal gerettet, auch zu dem Zeitpunkt, als seine eigene Partei dabei war, ihn im Stich zu lassen. Sein Talent, eine defensive Strategie gegen konservative Maßnahmen der Republikaner im Kongress zu betreiben – hauptsächlich durch „public relations“ –, ist legendär geworden. Dasselbe gilt für seine bescheidenen, aber doch stark symbolischen und medienwirksamen Initiativen. Dadurch konnte er verschiedene konservative Themen für sich umsetzen (meistens durch „executive action“ statt durch Gesetze): „V-chips“ für Fernseher, damit Eltern nicht jugendfreie oder kindergerechte Sendungen blockieren können; Schüleruniformen, um Disziplinprobleme zu reduzieren; Ausgehverbote für Jugendliche; Restriktionen für jugendliche und erwachsene Raucher; Maßnahmen gegen Pornographie im Internet; allgemeine Prüfungen für Schüler; ein freiwilliges „rating system“ in Hollywood, damit Eltern informiert sind, ob bestimmte Filme zu viele Gewalt- oder Sexszenen enthalten. E.J. Dionne fügt hinzu: „On issue after issue, Clinton has managed to define the center of gravity in American politics.“¹³

Natürlich soll der Staatschef einer Demokratie ein Interesse an der öffentlichen Meinung haben. Außerdem kann die „public relations presidency“ erfolgreich sein. Präsidenten, die bei der Bevölkerung beliebt waren, haben auch mehr Erfolge im Kongress gehabt.¹⁴ Hier ist Reagan natürlich das Musterbeispiel. Aber in der Regel ist diese Strategie erfolglos und hat – ob erfolgreich oder nicht – enorme Kosten. „Public relations“ kann zu hohe Erwartungen fördern, Erwartungen, die fast immer enttäuscht werden, was die Entfremdung von der Politik vergrößern kann. Und während die meisten Präsidenten sich auf ihre anfängliche Popularität verlassen, sinken die Werte von fast allen (hier sind Reagan und Eisenhower die einzige Ausnahme). In solchen Fällen wird die ganze Regierungsstrategie dann unterminiert. In den letzten zwei Jahren der Amtsperiode von George Bush zum Beispiel konzentrierte man sich – in der Presse, aber auch im Weißen

¹³ Edwards, George: Bill Clinton and His Crisis of Governance, in: Presidential Studies Quarterly, Heft 28/1998, S. 754 ff.; Dionne, E.J.: Not Clinton but Clintonism, in: Washington Post, 23.12.1998.

¹⁴ Vgl. Rivers, Douglas/Rose, Nancy: Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress, in: American Political Science Review, Heft 29/1985, S. 183 ff.

Haus – fast ausschließlich auf die Meinungsumfragen. Der ängstliche Versuch, künstliche Populäritätswerte nach dem Golfkrieg um jeden Preis zu erhalten, paralyisierte und lähmte seine Regierung.¹⁵ Clinton hat dieses Problem umgangen, aber nur so weit, wie er sich mit seiner defensiven Strategie zu begnügen scheint.

Kurzum: Der Staatschef setzt auf eine sich verflüchtigende Quelle des politischen Kapitals, und in der Zwischenzeit hat er kein Ersatzkapital dafür entwickelt oder gepflegt. Zwar mag es wohl sein, dass ein Amtsinhaber heute auch die herkömmlichen Begabungen besitzt, die immer noch für erfolgreiches Regieren gebraucht werden – die Fähigkeit, Ideen zu entwickeln und vor allem zu verhandeln: „Bargaining“ bleibt ein unerlässlicher Teil der politischen Führung. Aber die Versuchung, sich hauptsächlich auf „public relations“ zu verlassen und eine Öffentlichkeitsstrategie zu betreiben, ist nicht nur eine Ablenkung, sondern auch eine Gefahr. Oftmals werden Entscheidungen so zugeschnitten, dass sie positive Berichte zur Folge haben. Oftmals werden die wichtigeren Aufgaben des Amtes außer Acht gelassen. Ideen werden vernachlässigt oder verwässert. Der Prozess des „Bargainings“ wird auch verletzt und ersetzt: In Verhandlungen kann (muss) man Kompromisse machen und auf maximale Forderungen verzichten. Dies ist jedoch viel schwieriger, wenn man seine Positionen schon öffentlich angekündigt und verkauft hat.¹⁶

Natürlich werden die Institutionen und die Parteien von diesem Trend auch weiter unterminiert. Wenn ein Präsident hauptsächlich auf Fernsehen und Presse zählt, erreicht er theoretisch alle Wähler und muss deshalb parteipolitische Töne möglichst vermeiden.¹⁷ Viele meinen, dass das Spektakel jetzt ein Ziel geworden ist: „Gesten haben Vorrang vor Leistung, Anschein hat Vorrang vor Fakten.“ Solche Täuschungen machen die Präsidentschaft selbst noch schwächer. Schließlich wird die Öffentlichkeit immer passiver oder zunehmend entfremdet.¹⁸

¹⁵ Brace/Hinckley: a. a. O.

¹⁶ Kernell: a. a. O., S. 234 ff.

¹⁷ Cronin/Genovese: a. a. O., S. 207 ff.

¹⁸ Miroff, Bruce: The Presidency and Public Leadership as Spectacle, in: Nelson: a. a. O., S. 289.

2. Das Paradox moderner politischer Führung: die deutsche Variante

Eine Version desselben Paradoxes lässt sich auch in der deutschen Politik feststellen. Nach der Ära Adenauer wurde die Kanzlerschaft selbst als fast allmächtig betrachtet. Viele kamen zu dem Schluss, dass seine starke Führung hauptsächlich auf das Grundgesetz zurückzuführen war, dass ein starker Regierungschef in den neuen Verfassungsstrukturen selbst verankert wurde. In dieser Hinsicht sind vor allem die Richtlinienkompetenz und das konstruktive Misstrauensvotum zu betonen. Nach dem berühmten Satz von Wilhelm Hennis: „Im Moment seiner Wahl ist das Ross gesattelt und gezäumt, [der Kanzler] muss nur reiten können.“ Da der US-Staatschef damals als mächtig galt, sahen Hennis und andere diese Entwicklung als eine „Annäherung an das amerikanische Präsidialsystem“.¹⁹ Demnach ist eine deutsche Variante adaptiert worden: Kanzlerdemokratie. Zwar wird das Etikett „Kanzlerdemokratie“ Jahrzehnte später noch gebraucht. Inzwischen aber ist es auch klar geworden, dass Adenauers starke Amtsführung zum großen Teil einer einmaligen Situation zuzuschreiben war. Der Spielraum der Exekutive am Anfang der Bundesrepublik war aus vielen verschiedenen Gründen – die Rechtsvorbehalte der Alliierten, die Unterentwicklung anderer Institutionen, die unsichere Entwicklung des Parteiensystems – einfach größer. Seitdem wird festgestellt, dass der Staat selbst und deshalb auch dessen Exekutive auf Bundesebene eigentlich nur begrenzte Macht genießt. Katzenstein sprach sogar von „semi-sovereignty“. Damit wollte er nicht nur auf internationale Beschränkungen hinweisen, sondern auch auf innenpolitische Gegengewichte zur Exekutive: das Mitspracherecht der Länderregierungen (wenn nicht Länderparlamente) im Bundesrat, das Vetorecht des Bundesverfassungsgerichts und die wachsende Rolle von quasi-staatlichen Institutionen, vor allem der Bundesbank.²⁰ Noch wichtiger war die wachsende Macht der Parteien – sowohl der Kanzlerpartei als auch der Koalitionspartner. Fraktionen, Funktionäre und Aktivisten wollten zunehmend Einfluss auf die Regierungspolitik ausüben. Hinzu kam die Notwendigkeit, Konsens unter den Koalitionspartnern herbeizuführen. Auch wenn diese Herausforderungen nicht unüberwindbar waren, stellten sie Hindernisse für die Exekutive dar. Außerdem gab es auch die zunehmend korporatistischen Tendenzen in der Politikformulierung: Die Bundesregierung handelte immer mehr als Makler

¹⁹ Hennis, William: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Tübingen 1964, S. 27 und 28.

²⁰ Katzenstein, Peter: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987.

unter den Sozialpartnern. Hinzu kamen Faktoren, die das politische Leben in allen Industrieländern zur gleichen Zeit beeinflussten: immer kritischere Medien, die auch vertrauliche Entscheidungen rasch enthüllen und verbreiten konnten; eine wachsende Kompliziertheit der innenpolitischen Agenda; immer höhere Erwartungen an die Politik in der Bevölkerung und eine wirtschaftliche Interdependenz, die der nationalen Politik Schranken setzte. Diese waren schon mit dem Ölschock von 1973 spürbar, aber in den 80er und 90er Jahren setzte sich die Globalisierung bzw. Europäisierung der Wirtschaft unaufhaltsam fort.

Aus diesen verschiedenen Gründen sprach man immer weniger von Kanzlerdemokratie. Statt dessen benutzte zum Beispiel Wolfgang Jäger das Wort „Koordinationsdemokratie“²¹. Andere haben das Etikett „Konkordanzdemokratie“ angewandt. Beide deuten darauf hin, dass der Regierungschef der Bundesrepublik immer mehr als (nur) ein Makler oder Moderator unter vielen Eliten handeln musste. Statt die Substanz der Politik selbst zu definieren, könnte der Kanzler nur eine Koordinierungsrolle spielen. Implizit in dieser These war die Annahme, dass der Spielraum und die Wirkung der Exekutive immer enger bzw. kleiner wird – zumindest in der Innenpolitik (das Gewicht Deutschlands in Europa, schon vor 1990 und vor allem in der Zeit danach, trug dazu bei, dass ein Kanzler fast immer stärker in der Außenpolitik erschien, etwa so wie der US-Präsident). Die Praxis schien diese These zu bestätigen. Auch Politiker mit großen Sachkenntnissen wie Helmut Schmidt oder Helmut Kohl, der eine sichere Position innerhalb der eigenen Partei hatte, hatten Schwierigkeiten, innenpolitische Initiativen durchzusetzen. Schmidt begnügte sich mit nur kleinen Schritten. Kohls groß angesagte Reformen von 1987 bis 1988 waren letztendlich eigentlich nur bescheidene Reparaturen des Renten- und Steuersystems. Und seine ambitionierten Reformen von 1996 bis 1997 wurden entweder blockiert oder in großen Teilen verwässert. Als Folge wurde „Reformstau“ zum Wort des Jahres 1997.

Aber auch wenn der Spielraum des Regierungschefs in Deutschland – wie in Amerika – als enger betrachtet wird, sieht fast keiner die Kanzlerschaft als weniger wichtig. Ganz im Gegenteil: Es ist nicht nur Adenauer gewesen, den das Amt und die Institution überschattete. Auch wenn heutzutage das Etikett „Kanzlerdemokratie“ selbst nicht so oft auftaucht, wird kaum von „Kabinettsregierung“ oder kollektiven Entscheidungen gesprochen. Die

²¹ Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 35/1988, S. 15 ff

Kanzler gelten immer noch als dominant innerhalb der Exekutive. In der Tat werden Parallelen zum US-Staatschef noch gezogen, wobei man auf die angebliche Stärke (nicht die obengenannte Schwäche) der Präsidentschaft hinweist. Schon am Anfang der 80er Jahre sprachen Thaysen und andere von einer „Präsidialisierung“ der Kanzlerschaft.²² Die Autorität Helmut Schmidts und insbesondere Helmut Kohls schien so beträchtlich, dass Journalisten diesen Vergleich auch machten.

Das Paradox ist aus zwei Gründen lösbar. Zuerst sind die strukturellen Unterschiede zwischen den zwei Regierungstypen eigentlich etwas kleiner, als viele meinen. Rockman weist darauf hin, dass alle Regierungschefs – egal unter welchen verfassungsrechtlichen Regeln – eigentlich vor der selben Hauptaufgabe stehen: Mehrheiten für Entscheidungen zu beschaffen. Ein Premier oder Kanzler muss die Sache in einer vorparlamentarischen Phase erledigen, was zu ständigen Konsultationen bzw. Verhandlungen innerhalb der eigenen Regierungspartei(en) und dem Kabinett führt; dem Präsidenten bleibt diese Arbeit erspart, er muss aber dann außerhalb der eigenen Reihen eine Mehrheit in der legislativen Phase sichern.²³ Obwohl nicht unbedeutend, ist dieser Unterschied in der Substanz auch ziemlich gering – und wird geringer.

Letzteres gilt insbesondere für das deutsche System. Zwar muss der Kanzler sich mehr in der vorparlamentarischen Phase anstrengen, um eine Mehrheit für seine Politik zu beschaffen. Im Gegensatz zum Präsidenten (und zum britischen Premier) ist er von einer Koalition abhängig, was viele Konsultationen usw. erfordert. Andererseits machen ihm das relativ konsolidierte Parteiensystem Deutschlands und das konstruktive Misstrauensvotum diese Arbeit etwas leichter. Da andere politische Konstellationen während einer Legislaturperiode normalerweise begrenzt sind, ist er sicherer im Amt als etwa der italienische Premier. Und, wie Niclauß betont, die Rolle des Kanzlers kann innerhalb der Koalition auch vorteilhaft sein: Der Regierungschef kann unter bestimmten Umständen versuchen, die verschiedenen Partner auszubalanzieren bzw. auseinanderzuidividieren – was seine eigene Position stärken kann und ihm auch etwas mehr Bewegungsspielraum gegenüber seiner eigenen Partei verschaffen kann.

²² Thaysen, Uwe/Davidson, Roger H./Livingston, Robert Gerald (Hrsg.): *The US-Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes*, Boulder CO 1990, S. 544 ff.

²³ Rockman, Bert: *The American Presidency in Comparative Perspective. Systems, Situations, and Leaders*, in: Nelson: a. a. O., S. 57 ff.

Aus einem zweiten Grund ist im Bezug auf Deutschland der Unterschied zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System eigentlich ziemlich begrenzt. Wo der Regierungschef in anderen parlamentarischen Ländern normalerweise mit einer legislativen Mehrheit rechnen kann, muss der Bundeskanzler (das galt auch für Adenauer, aber noch mehr für seinen Nachfolger) fast immer versuchen, Stimmen aus den Oppositionsreihen in beiden Kammern zu gewinnen. Das liegt nicht nur an den normalerweise unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag, sondern auch an einer politisch-kulturellen Tendenz, Konsens herbeizuführen.

In der Tat passen alle drei Merkmale eines präsidentiellen Systems (nach Kaminsky) im Großen und Ganzen auch zur Bundesrepublik: das Direktmandat des Regierungschefs, die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten im Parlament und die Chance, dass es Streit mit der Legislative geben kann, ohne die Regierung zu gefährden.²⁴ Nach dem Grundgesetz ist der Kanzler zwar nicht vom Volk gewählt, genießt aber mehr Autonomie als andere parlamentarische Premiers (dank des konstruktiven Misstrauensvotums). Unter normalen Umständen haben Kanzler eine Mehrheit im Bundestag, aber nicht immer im Bundesrat. Insoweit kann es auch in Deutschland wechselnde Mehrheiten geben. Aber – drittens – der Verlust einer Mehrheit in der Legislative durch Verlust einer Mehrheit im Bundesrat gefährdet die Regierung nicht.

In diesem Sinne ist der Bundeskanzler schon halbwegs zwischen einem normalen parlamentarischen Regierungschef und dem amerikanischen Präsidenten. Niclaß spricht von der Ambivalenz der Kanzlerschaft, „die teils in repräsentativen Regeln, teils in plebiszitären Zustimmungsmechanismen verankert wird“²⁵. William Paterson schreibt: „As an office, that of German chancellor can be seen as poised between the prime ministerial and presidential forms.“²⁶

Es gibt noch einen Grund, weshalb Kanzlerschaft und Präsidentschaft sich vergleichen lassen. Die Verengung des Spielraums des deutschen Regierungschefs hat paradoxerweise nicht weniger, sondern mehr Personalisie-

²⁴ Ben-Zion Kaminsky, Elijah: On the Comparison of Presidential and Parliamentary Governments, in: *Presidential Studies Quarterly*, Heft 27/1997, S. 221 ff.

²⁵ Niclaß, Karlheinz: *Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Stuttgart 1988, S. 267.

²⁶ Paterson, William E.: *The Vision Thing*, in: Clemens, Clay/Paterson, William E. (Hrsg.): *The Kohl Chancellorship*, London 1998, S. 20.

rung der Politik mit sich gebracht – wiederum wie in den USA. Kanzler sind zunehmend versucht, die (begrenzteren) Spielräume des Amtes selbst zu kompensieren und zu ergänzen, indem sie zusätzliche Quellen von politischem Kapital beschaffen. Daher setzen sie hauptsächlich auf „public relations“, um persönliche Eigenschaften zu verkaufen. Solche Personalisierung wird zunehmend von der politischen Klasse, von den Massenmedien selbst und von der Öffentlichkeit erwartet.

Warum scheint dieser Weg so aussichtsreich? Vor allem deswegen, weil die modernen elektronischen Medien und die Demoskopie ohnehin eine große Rolle in der Politik spielen, und beide heben Persönlichkeiten hervor. Zwar waren auch zu Adenauers Zeiten Wahlkämpfe kandidatenorientiert („Auf den Kanzler kommt es an.“), aber diese Tendenz ist in der Fernsehgesellschaft stärker geworden, auch wenn Kandidaten immer noch weniger als Institutionen und Parteien in der Presse und im Fernsehen erwähnt werden.²⁷

Meinungsumfragen haben auch dazu beigetragen. Zwar gab es schon in den 50er Jahren ein Allensbach-Institut, aber die Demoskopie wird heute durch immer mehr Organisationen betrieben und von der Presse bzw. den Parteien weit publiziert. Die Kanzlerfrage, die Beliebtheitsskala, die Politikerhitliste – alle gehören jetzt der Politik. Die Volksparteien selber haben entsprechend darauf reagiert und ihre Strategien ganz auf diesen Trend zugeschnitten. Als Folge ist jetzt jeder Bundestagswahlkampf ein Pferderennen zwischen den zwei Spitzenkandidaten: Amtsinhaber und Herausforderer spielen die zentrale Rolle, auch dann, wenn keiner von den beiden besonders charismatisch oder beliebt ist. Es lässt sich daher von einer schleichenden Amerikanisierung des Wahlkampfes Deutschlands sprechen.²⁸

²⁷ „[The effects of chancellor preferences on voting intentions] are small once partisanship has been controlled for.“ Kaase, Max: Is There Really Personalization in Politics? Candidates and Voting Behavior in Germany in Dynamic Perspective. Paper for the 1993 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington 1993, S. 26.

²⁸ Vgl. Norpoth, Helmut/Roth, Dieter: Timid or Prudent? The German Electorate in 1994, in: Dalton, Russell (Hrsg.): Germans Divided. The 1994 Bundestag Elections and the Evolution of the German Party System, Oxford 1996, S. 217; Semetko, Holli A./Schoenbach, Klaus: The Media and the Campaign in the New Germany, in: Conradt, David/Kleinfeld, Gerald/Romoser, George K./Soe, Christian (Hrsg.): Germany's New Politics: Parties and Issues in the 1990s, Providence RI 1995, S. 66 ff.

Ebenfalls aus diesen Gründen sind Kanzler in die Versuchung geraten, sich auf eine reine Darstellungspolitik zu verlassen. Eine erfolgreiche Wahl oder Wiederwahl lässt sich als ein persönliches Mandat interpretieren – auch wenn eine empirische Analyse diese These weitgehend widerlegt.²⁹ Auf Kritik aus seiner Partei im Frühjahr 1998 hat Gerhard Schröder angeblich geantwortet, „Ich habe die Wahl gewonnen“, was selbst in seinem Fall nicht völlig zutreffend war. Außerdem fokussieren die Massenmedien und Meinungsinstitute auch nach einer Wahl fast ausschließlich auf Person und Persönlichkeit des Kanzlers. Daher ist die Versuchung groß, direkt an die Öffentlichkeit zu appellieren, statt nur als Mittel einen parteipolitischen Konsens zu forcieren. Kurzum: Genau wie sein amerikanisches Ebenbild beherrscht der deutsche Bundeskanzler das „go public“. Das Regieren wird immer mehr als ein weiteres Kapitel des schon stark personalisierten Wahlkampfes gesehen. Medienwirksame Szenen werden von den Kanzlern, ihren Beratern und den Massenmedien geschätzt. In der Innenpolitik bedeutet das oft symbolische statt substantive Politik. Die Außenpolitik bietet noch mehr medienwirksame Szenen an, ob bei regelmäßigen Treffen der EU und der NATO oder in dramatischen Zeiten wie bei den Verhandlungen um die Wiedervereinigung oder in der Kosovo-Krise.

Egal, ob man von einer Koordinationsdemokratie spricht oder noch das Etikett „Kanzlerdemokratie“ als „das maßgebende Orientierungsmuster der bundesrepublikanischen Innenpolitik“ betrachtet, stellt man „eine allgemeine Tendenz zur Personalisierung der Politik“ fest.³⁰ Aber bedeutet dieser Trend unbedingt eine Stärkung des Kanzlers? Oder könnte man das Gegenteil behaupten – dass diese Personalisierung in vielen Hinsichten die Erosion des Amtes beschleunigt hat? Wie die Erfahrungen von Erhard und Schmidt zeigen, ist Popularität in der Öffentlichkeit keine sichere Quelle des politischen Kapitals: Das Leben des Kanzlers kann sogar schwieriger werden, wenn er diese plebiszitäre Stärke als Ersatz für solide Unterstützung in der Partei missversteht. Wildenmann sprach von den beiden als charismatische Verlierer.³¹ Außerdem lässt sich Popularität nicht immer als Kapital in Entscheidungsprozesse einbringen: „Der Anschein von persönlicher

²⁹ Für Gibowski ist die Beliebtheit von Kandidaten zum großen Teil durch Wählerperzeptionen der Wirtschaft zu erklären. Gibowski, Wolfgang: *Germany's General Election in 1994. Who Voted for Whom?*, in: Conradt u. a.: a. a. O., S. 98 ff.

³⁰ Niclaß: a. a. O., S. 267.

³¹ Rudolf Wildenmann: *Ludwig Erhard und Helmut Schmidt, die charismatischen Verlierer. Gedächtnisvorlesung zu Ehren von Erich Matthias am 5. 7. 1984*, Mannheim, zitiert nach Jäger: a. a. O., S. 23.

Autorität passt nicht zu der Wirklichkeit einer Zersplitterung innerhalb des exekutiven Apparats, was eine schwierige Herausforderung für den Kanzler darstellt.³² Eine Darstellungspolitik lässt sich in diesem Sinne als eine risikoreiche Versuchung darstellen, als eine Ablenkung von der Substanz des Regierens. „Public relations“, Medienwirkung und Popularität als Selbstzweck können lähmend wirken.

Diese These wird zum Teil von der langen Kanzlerschaft Helmut Kohls bestätigt: Jahrelang galt er als der Koordinator schlechthin, aber doch wurde seine Regierung auch als präsidentiell beschrieben. Von Anfang an passte sich Kohls Regierungsstil dem eher begrenzten Spielraum der modernen Kanzlerschaft an. Zwar konnte er Visionen zeigen, wie William Paterson schreibt³³, diese Weitsicht kam aber lediglich seiner Außenpolitik zugute. Tagtäglich, und vor allem in der Innenpolitik, war er statt dessen Moderator von Mehrheiten, ohne die Gesamtrichtung der Politik zu definieren, von den Details ganz zu schweigen. Seine Kanzlerschaft scheint also ein Musterbeispiel des „Bargaining“-Modells zu sein. In diesem Bereich war er jahrelang erfolgreich: Obwohl seine Sachkenntnisse im Gegensatz etwa zu Helmut Schmidt nicht immer ausreichend waren, konnte er oft meisterhaft moderieren und Konsens spüren. Noch wichtiger: Dieser Prozess ist fast nie außer Kontrolle geraten. Dazu verließ er sich auf seine Personalpolitik, seine politische Familie im Kanzleramt, seine selektive Intervention in Sachdiskussionen, seine Benutzung von informellen Koalitionsgruppen, und sein „stilles Regieren“ – wie in der Studie von Karl-Rudolf Korte detailliert dargelegt wird.³⁴

Wie alle modernen Regierungschefs musste aber auch Kohl deshalb über eine zusätzliche Quelle politischen Kapitals verfügen, um seine Macht zu wahren und – wo notwendig – auch zu benutzen und um sicher zu sein, dass seine Regierungspolitik durchgesetzt wird. Aber im Gegensatz zu den meisten anderen Regierungschefs (und in dieser Hinsicht ist er die Ausnahme, die die Regel beweist) verließ er sich jahrelang nicht auf die

³² Sturm, Roland: *The Chancellor and the Executive*, in: Padgett, Stephen (Hrsg.): *Adenauer to Kohl: the development of the German chancellorship*, Washington DC 1994.

³³ Paterson: a. a. O., S. 27 ff.

³⁴ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*, Stuttgart 1998, S. 23ff. Siehe auch Korte, Karl-Rudolf: *The Art of Power. The Kohl ‚System‘. Leadership and Deutschlandpolitik*, in: Clemens/Paterson: a. a. O., S. 64 ff.

üblichen Mittel der modernen Demokratie: Darstellungspolitik oder public relations, Fernsehauftritte, Charisma, Meinungsumfragen, direkte Appelle an die Wähler. Zum Teil weil er in diesem Bereich als nicht besonders begabt galt, auch weil er den Medien mindestens seit 1976 misstrauisch gegenüber stand, ging er nicht auf diese Art von Darstellungspolitik ein. Statt dessen verließ er sich auf eine bequemere und gewohntere Ressource: seine Kenntnisse vom Innenleben seiner eigenen Partei, sein Netz von persönlichen Kontakten in dieser Organisation und ständige Kontakte mit deren Funktionären.³⁵

Aus diesen Gründen galt seine Regierung spätestens nach 1989 als alles andere als präsidentiell. Im Gegenteil, für seine vielen Kritiker war Kohl eine schwache Figur, hauptsächlich weil seine „public relations“ als nicht ganz erfolgreich galt und weil er sich „nur“ als Moderator und Parteimensch vorkam. Die Tatsache, dass seine Regierung doch schon in den 80er Jahren Erfolge verbuchte, ist von den meisten deshalb völlig übersehen worden – sie ließen sich täuschen, weil sie ihre Aufmerksamkeit nur auf Stilfragen statt Substanz richteten und weil sie sich daran gewöhnt hatten, public relations mit starker Führung zu identifizieren. Nur wenige Ausnahmen, wie damals Rolf Zundel, stellten fest, dass auch ein Regierungschef ohne die übliche Eigenschaften der Fernsehdemokratie erfolgreich und ziemlich stark sein konnte.³⁶

Erst nach seinem größten Erfolg gewann Kohl Selbstvertrauen als Redner; erst dann entwickelte er einen effektiven und entspannten Fernsehstil; erst dann konnte er oft – wenn nicht immer – mit hohen Popularitätswerten in den Umfragen rechnen (vor allem 1990 und 1994–1996). Und erst dann wurde in den Medien von seiner „präsidentiellen Führung“ gesprochen. War seine Führung in den 90er Jahren wirklich anders als vorher? Nicht in dem Maße, wie viele behaupteten: In diesem Sinne ist seinen Kritikern eine größere Verwandlung als Kohl selbst zu unterstellen, da sie endlich seine Fähigkeiten erkannten und anerkannten. Andererseits lässt sich doch auch vermuten, dass der „Kanzler der Einheit“ sich zumindest etwas mehr versucht fühlte, seine Macht durch „public relations“ zu ergänzen und in dieser Weise seine Führung zu personalisieren. Auf jeden Fall ist klar, dass er in den 90er Jahren weniger Anlass sah (und weniger Zeit fand), seine alten Machtressourcen zu pflegen. Immer mehr in der Außenpolitik

³⁵ Clemens, Clay: Party Management as a Leadership Resource, in: Clemens/Pater-son: a. a. O., S. 91 ff.

³⁶ Zundel, Rolf: Ein Kanzler wie ein Eichenschrank, in: Die Zeit, 13. 1. 1989.

engagiert, hatte er die Parteiarbeit etwas vernachlässigt, vor allem im Osten. Trotz seines dortigen Erfolgs 1990 hatte er die neuen Landesverbände der CDU nie richtig kennen lernen können. Sogar im Westen, wo die Partei einen Generationswechsel erlebte, wuchs langsam die Distanz zwischen der Parteiorganisation und dem Vorsitzenden. Diese (relativ gesehen) Vernachlässigung der Parteiarbeit trug zu den lähmenden Problemen seiner Regierung in den Jahren 1996–98 bei. Sein Wahlkampf von 1998 war ein „Soloflug“, und da seine Popularität auch schon verflogen war, stürzte er ab. Die Unzuverlässigkeit einer Personalisierung der Macht durch Darstellungspolitik ist also in Kohls Erfolgen und Misserfolgen zugleich zu erkennen.

Gerhard Schröder schien die richtigen Konsequenzen aus der Erfahrung seines Vorgängers nicht gezogen zu haben. Zwar nahm er im Frühjahr 1999 die Möglichkeit wahr, Vorsitzender seiner Partei zu werden, aber immer noch setzte er auf seine Popularität: „Er hat das Zeug, an den Parteien vorbei die Menschen anzusprechen, er ist einer, der den Konsens mit allen Gruppen der Bevölkerung sucht und sich dabei ziemlich geschickt anstellt.“ Aber dieses Talent schien seiner Partei und seiner Regierung nicht zugute zu kommen.³⁷ Wie andere Regierungschefs, aber vor allem wie andere Staatschefs (Boris Jelzin, Jacques Chirac), schien er die Werte einer soliden Parteibasis weit unterschätzt zu haben.

3. Bilanz

In zweierlei Hinsicht kann man auch von einer Konvergenz der Regierungstypen in beiden Ländern (und anderen) sprechen. Auch wenn die Institutionen unterschiedlich sind, gibt es diesseits wie jenseits des Atlantiks weniger Spielraum im herkömmlichen Sinne für die Exekutive. Einige Gründe dafür sind unterschiedlich, aber andere sind identisch – vor allem die Rolle der Massenmedien und Meinungsumfragen. Und aus diesen Gründen gibt es auch eine gemeinsame Tendenz zur Personalisierung der Politik. In Washington und Bonn ist dieser Trend kein Anzeichen der Stärke des Amtes, sondern eher eine Antwort auf dessen Schwäche. Obwohl diese Personalisierung andere wichtige Teile des Regierens – etwa die „bargaining“-Prozesse – gefährdet und den Spielraum der Exekutive weiter verengen kann, glauben Politiker, sich im Medienzeitalter darauf verlassen

³⁷ Prantl, Heribert: Der große Kommunikator, in: Süddeutsche Zeitung, 11. 11. 1998.

zu müssen. Sie betrachten es als klüger, auf Regierungsprozesse von außen statt von innen einzuwirken, zum Teil, weil sie nicht mehr von Parteien abhängig sein wollen. Die Parteien sind zum Teil selbst daran schuld. In beiden Ländern haben sie sich selbst diskreditiert – in den USA durch ihre Bedeutungslosigkeit (sie haben sich selbst für das Vorwahlsystem entschieden) und in der Bundesrepublik durch ihre Omnipräsenz.

Paradoxien der politischen Macht – Politische Entscheidungen in der Präsidenten- und in der Kanzlerdemokratie

Will man die Grundideen der amerikanischen Verfassung begreifen, sollte man immer als erstes zu den Federalist Papers greifen. Dies gilt auch für das Verständnis des Präsidentenamtes. Alexander Hamilton weist in den Federalist Papers mit Vehemenz die Vorstellung zurück, dass eine kraftvolle Exekutive unvereinbar mit dem Geist der republikanischen Regierungsform sei. Im Gegenteil, die Tatkraft in der Exekutive sei ein hervorgehobenes Merkmal bei der Definition von guter Regierung. Die Tatkraft (energy) werde durch Einheit, Dauer, angemessene Vorkehrungen für ihre Unterstützung und hinreichende Macht ermöglicht. In der Republik, so fährt Hamilton fort, müsse aber auch die Sicherheit vor Machtmissbrauch gewährleistet sein. Diese Sicherheit wird durch die Abhängigkeit der Regierung von den Bürgern (due dependence on the people) und durch die Verantwortlichkeit der Regierung (due responsibility) hergestellt.¹ Hamilton umreißt mit seinen Ausführungen ein grundlegendes Problem des modernen Verfassungsstaates: Wie lassen sich politische Führung und demokratische Kontrolle, effektive und verantwortliche Regierung, Macht und Demokratie miteinander vereinbaren?²

Es war die Idee der Gewaltenteilung und Gewaltenmischung, die großartige Erfindung des modernen Konstitutionalismus, welche die politische Führung unter demokratischen Bedingungen im modernen Nationalstaat ermöglichte. In den beiden Ländern mit der längsten demokratischen Tradition – in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten – wurde exekutive Führung unter gleichwohl ganz unterschiedlichen Regierungssystemen erfolgreich praktiziert. In Deutschland schien der Begriff der politischen Führung zunächst aufgrund der Erfahrungen mit dem „Führerprinzip“ diskreditiert. Max Webers leidenschaftliches Plädoyer für ein starkes Führer-

¹ Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John: The Federalist Papers, No. 70, New York 1961, S. 423–431.

² Siehe auch die Ausführungen von Carl J. Friedrich über „Executive Leadership“ in seinem grundlegenden Werk: Constitutional Government and Democracy, Boston 1941, S. 348–382.

tum in der Demokratie geriet unter dem Schatten der nachfolgenden politischen Entwicklung Deutschlands in den Geruch eines antidemokratischen, autoritären Politikverständnisses. Gleichwohl etablierte sich 1949 in Deutschland eine Kanzlerdemokratie, in der sich unter dem maßgeblichen Einfluss des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer ein politisches System mit einer starken politischen Führung im Bundeskanzleramt etablierte.³

In diesem Beitrag soll nun der Frage nachgegangen werden, wie Möglichkeiten und Grenzen der politischen Führung durch das jeweilige Regierungssystem, die politischen Traditionen und die Medien konditioniert werden. Angesichts der komplexen Fragestellung müssen bestimmte Abstriche gemacht werden. Politische Führung ist wesentlich von der Person des Kanzlers oder des Präsidenten abhängig. Will man aber zu verallgemeinerbaren Aussagen kommen, dann muss man diesen Aspekt weitgehend aussparen, wie auch auf die Darstellung der historischen Veränderungen, denen Regierungssysteme unterworfen sind, verzichtet werden muss. Es geht um die Möglichkeiten politischer Führung unter den gegenwärtigen Bedingungen des politischen Systems, wobei allerdings auch die zentrale übergeordnete Frage ausgeklammert wird, inwieweit Regieren überhaupt noch möglich ist angesichts zunehmender Erwartungen und Anforderungen an die Politik sowie staatlicher Steuerungsverluste in einer Welt zunehmender Interdependenz und Bedeutung neuer globaler Akteure.⁴ Die These dieses Beitrages ist die, dass wir es in beiden Ländern mit einem „Paradoxon der Macht“ zu tun haben. Paradoxie ist hier in einem ganz wörtlichen Sinne gemeint: „der üblichen Meinung entgegenstehend“, das heißt öffentliche Wahrnehmung von politischer Führung und tatsächliche Führungsfähigkeit widersprechen sich. Dies führt nicht nur zu Missverständnissen im politischen Prozess im jeweiligen Land, sondern auch in den internationalen Beziehungen. Perzeptionen und Erwartungen entsprechen nicht den tatsächlichen Möglichkeiten politischer Führung.

³ Niclaß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.

⁴ Siehe hierzu Scharpf, Fritz: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg. (1991), S. 621–634.

1. Die äußere Präsentation von Kanzler- und Präsidentendemokratie

Betrachtet man die äußere Präsentation der Demokratie in Washington und Bonn, dann scheint es offensichtlich zu sein, dass dem amerikanischen Präsidenten politische Führung ungleich leichter fällt als dem deutschen Bundeskanzler. In der Regel nur einmal im Jahr, im Januar, tritt der amerikanische Präsident vor den amerikanischen Kongress und erläutert in der „State of the Union Address“ sein Regierungsprogramm. Die Senatoren und Abgeordneten erheben sich beim Eintritt des Präsidenten von ihren Plätzen und spenden ihm nach seiner Rede Beifall. Man zollt dem Präsidenten, der nicht nur Chef der Regierung, sondern zugleich auch Staatsoberhaupt ist, Respekt.

Ganz anders in Bonn. Eine Regierungserklärung des Bundeskanzlers ist nur ein hervorgehobener von vielen Auftritten im Bundestag. Respekt kann er nicht erwarten, seine Rede wird von der Opposition mit Zwischenrufen begleitet; der Oppositionsführer antwortet umgehend mit einer scharfen Kritik, die politische Alternativen aufzeigt. Der Bundeskanzler kann nur auf die Unterstützung durch die Mehrheit der Abgeordneten seiner Partei oder Koalition zählen. Der amerikanische Präsident verfügt hingegen durch die faktisch direkte Wahl – das Wahlmännergremium, das ihn eigentlich wählt, ist heute nur noch von formeller Bedeutung – über einen direkten Wählerauftrag für seine Politik. Dem Bundeskanzler dagegen scheinen häufig die Hände gebunden, weil er nicht nur auf seine Partei, sondern auch auf einen Koalitionspartner Rücksicht nehmen muss. Von 1966 bis 1998 besetzte der Koalitionspartner der jeweiligen Kanzlerpartei mit dem Außen- und Wirtschaftsministerium stets Schlüsselpositionen in der Regierung, die die Vertretung eines eigenen politischen Profils in der Öffentlichkeit ermöglichen.

Die mächtige Position des amerikanischen Präsidenten wird nicht nur durch seine zentrale Position im Regierungssystem unterstrichen, sondern auch durch seine Position als Oberbefehlshaber der Streitkräfte, als Führer der mächtigsten Nation der Welt, als Führer des Westens und nach 1989 als Führer der einzig verbliebenen Weltmacht. In der Presse ist gelegentlich vom mächtigsten Mann der Welt zu lesen. Auch aus der außenpolitischen Perspektive scheint also der Bundeskanzler dem Präsidenten an politischer Führungsfähigkeit weit unterlegen zu sein, muss er doch seine Außenpolitik im Kreis der europäischen Kollegen abstimmen und auch Rücksicht nehmen auf den amerikanischen Bündnispartner, der nach wie vor für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik eine herausragende Rolle spielt.

Die Bilder des Fernsehens bestätigen diese scheinbar souveräne, über der Politik stehende Rolle des Präsidenten und die Rolle des Bundeskanzlers, der mühsame politische Kährnerarbeit in der Innen- und Außenpolitik leistet. Der Präsident empfängt Staatsgäste, macht Besuche bei ausländischen Staatsoberhäuptern, unterzeichnet Verträge und hält Ansprachen an die Nation. Den Bundeskanzler hingegen sieht man häufiger als Redner im Parlament und auf Parteitag, als Verhandlungsführer in Koalitionsrunden und als übermüdeten Interviewpartner nach einem Verhandlungsmarathon in Brüssel. Der Präsident agiert als Repräsentant des ganzen Volkes, der Bundeskanzler muss sich als Kämpfer in der innenpolitischen Arena beweisen.

2. Vergleich der formellen Bedingungen

Vergleicht man hingegen die formellen Strukturprinzipien des präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystems, dann gelangt man zu einem gegenteiligen Bild.⁵ Ganz allgemein betrachtet ist das primäre Unterscheidungsmerkmal zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament. Der Bundeskanzler wird vom Parlament gewählt. Gemäß Art. 67 GG kann er vom Parlament abberufen werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gleichzeitig einen Nachfolger wählt (konstruktives Misstrauensvotum). Verfügt seine Partei über eine sichere Mehrheit im Parlament, dann dürften ihm eigentlich kaum mehr Hindernisse im Weg liegen, sein politisches Programm zu verwirklichen, da die Abgeordneten ihrerseits vom Erfolg der Regierung abhängen.

Dem Art. 20, Abs. 2, Satz 2 GG, nach dem die vom Volke ausgehende Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, lässt sich nur entnehmen, dass drei Funktionen unterschieden und durch besondere Organe wahrgenommen werden sollen. Ein Gebot zur strikten Gewaltentrennung oder Gewaltenbalancierung enthält er nicht. Im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik sind Exekutive und Legislative miteinander verschränkt. Parlamentsmehrheit und Regierung bilden eine Aktions-einheit. Die Funktion der Regierungskontrolle fällt vor allem der Minderheit,

⁵ Steffani, Winfried: Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: Ders.: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 37–60.

der Opposition zu. Sie kritisiert die Politik der Regierung in der Öffentlichkeit und zeigt politische Alternativen auf.

Im präsidentiellen Regierungssystem werden Präsident und Kongress unabhängig voneinander gewählt. Die Stabilität der Regierung ist nicht von den Mehrheitsverhältnissen im Kongress abhängig. Der Präsident kann nur bei kriminellen Verfehlungen durch ein Anklageverfahren (Impeachment) und nicht aus politischen Gründen durch den Kongress seines Amtes enthoben werden.

Der amerikanische Präsident muss seine Politik in einem gewaltenteiligen Regierungssystem durchsetzen. Legislative und Exekutive sind institutionell getrennt, ihr funktionales Verhältnis wird durch Gewaltenschränkung (checks and balances) bestimmt. Präsident und Kongress sind – wie Richard Neustadt klassisch formulierte – „separated institutions sharing powers“.⁶ Die Vereinigten Staaten kennen keine hierarchisch, zentralistisch organisierten Parteien und keine Partei- und Fraktionsdisziplin. Im präsidentiellen Regierungssystem sind die Amtsperioden der Regierung im voraus festgelegt. Die Stabilität der Regierung muss nicht erst von den Parteien im Parlament als politische Leistung vollbracht werden. Das Schicksal der Abgeordneten ist nicht unmittelbar abhängig vom Erfolg der Regierung. Hinzu kommt, dass die Abgeordneten nicht wie im parlamentarischen Regierungssystem von den Parteien für die Wahlen nominiert werden, sondern durch Vorwahlen und somit auch ihr politischer Erfolg nur wenig von der Parteiorganisation abhängig ist. Darum kann sich der Präsident auch auf keine Mehrheiten im Kongress verlassen, sondern muss sich für jedes politische Vorhaben ad hoc-Mehrheiten neu suchen. Wie wenig eine Mehrheit der gleichen Partei im Kongress für den Erfolg des Präsidenten bedeutet, haben die ersten beiden Jahre der Clinton-Administration gezeigt. Diese Konstellation ist zudem eine Ausnahme geworden. „Divided government“, also die unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeit des Präsidenten und der Mehrheit im Kongress, ist zur Regel geworden.⁷

⁶ Neustadt, Richard E.: Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter, New York 1980, S. 26.

⁷ Dürr, Tobias: Politikblockade durch Divided Government? Präsident und Kongress nach dem Kalten Krieg, in: Dittgen, Herbert/Minkenber, Michael (Hrsg.): Das amerikanische Dilemma. Die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Paderborn 1996, S. 101–122.

Im Hinblick auf die Gewaltenteilung erscheint das Amt des Bundeskanzlers viel besser für die politische Führung ausgestattet zu sein, verfügt er doch in der Regel über eine sichere Mehrheit im Parlament und ist innerhalb der Exekutive zudem (gem. Art. 65 GG) mit der Richtlinienkompetenz ausgestattet.

In Bezug auf die Struktur der Exekutive spricht das Grundgesetz in Art. 65 von einer Kombination von monokratischen und kollegialen Elementen, nämlich dem Kanzlerprinzip, dem Ressortprinzip und dem Kabinettsprinzip. Verfassungsrechtlich ist das Kabinett im parlamentarischen Regierungssystem die zentrale Institution. Nach Art. 65 GG werden hier die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern, die ihre Ressorts selbstständig und unter eigener Verantwortung leiten, entschieden. Die Leitung der Regierungsgeschäfte durch den Bundeskanzler erfolgt auf der Grundlage einer Geschäftsordnung. Das Kabinett als Kollegialorgan hat sowohl eine Scharnierfunktion innerhalb der Regierung als auch zur Mehrheitsfraktion.

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, institutionell gewährleistet dies das Bundeskanzleramt. Der Chef des Bundeskanzleramtes im Range eines Staatssekretärs oder Ministers bereitet die Kabinettsitzungen vor. Ihm kommt damit für die Durchsetzung der politischen Linie des Bundeskanzlers eine überragende Bedeutung zu.

Personalpolitik ist ein machtvoll Instrument der politischen Führung im parlamentarischen Regierungssystem. Der Bundeskanzler ernennt die Minister und bindet damit die Vertreter verschiedener regionaler, konfessioneller und politischer Gruppierungen seiner Partei in die Kabinettsdisziplin ein.

Die amerikanische Verfassung umschreibt die Zuständigkeit des Präsidenten in wenigen, allgemein gefassten Normen. Dem Präsidenten wird in Art. 2 die vollziehende Gewalt verliehen: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.“ Das amerikanische Regierungssystem kennt kein Kabinett als Kollegialorgan. Wenn der Präsident sein cabinet einberuft, dann ist dies eine willkürlich vom Präsidenten zusammengerufene und ausgewählte Versammlung von persönlichen Beratern und Leitern der Departments. Für das cabinet gibt es weder eine verfassungsmäßige Funktion noch eine Geschäftsordnung. Im Unterschied zum parlamentarischen Regierungssystem gibt es auch keine Minister, die ihr Ressort in eigener Verantwortung leiten. Der Präsident ist der einzige Minister, die Leiter der Departments sind seine Staatssekretäre.

Im Unterschied zum deutschen Regierungssystem, in dem die Bundesregierung die Einrichtung der Behörden regelt (Art. 86 GG), liegt die Organisationsgewalt in den Vereinigten Staaten beim Kongress. Diese Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 1 Abschn. 8 der amerikanischen Verfassung, kraft dessen der Kongress die „implied power“ besitzt, zweckdienliche Gesetze zu erlassen, um die Ausübung der Befugnisse und Rechte der Regierung zu ermöglichen. Auch die Personalhoheit des Präsidenten ist durch die Notwendigkeit der Zustimmung des Senats bei der Ernennung eingeschränkt.

Erst in der Krisensituation des Jahres 1939 wurde eine Präsidialkanzlei, das Executive Office of the President, geschaffen. Das Executive Office hat sich zu einer mächtigen Regierungszentrale entwickelt, die sowohl den persönlichen Stab des Präsidenten umfasst (White House Office) als auch das Office of Management and Budget für die Haushaltserstellung und das National Security Council zur Koordinierung der Sicherheits- und Außenpolitik. Zahlreiche andere Beratungs- und Koordinierungsgremien für andere Politikbereiche ließen sich hier anführen. Insgesamt hat die Präsidialkanzlei mehrere tausend Mitarbeiter, die dem Präsidenten loyal zuarbeiten. Die Einrichtung des Executive Office hat zur Zentralisierung der Macht beigetragen, man spricht darum auch von der „institutional presidency“.⁸ Im Unterschied zur Bundesrepublik, wo nur die Spitze der Verwaltung durch politische Beamte besetzt werden kann, reicht die Politisierung der Departments und Behörden in den Vereinigten Staaten (durch political appointees) bis in die unteren Ebenen. Eine verfassungsrechtliche Bestimmung über die Richtlinienkompetenz wäre im präsidentiellen System unsinnig. Der Präsident ist die einzige von der Verfassung normierte Autorität der Exekutive.

An dieser Stelle ist nun zu fragen, welche Erkenntnisse über die Grenzen und Möglichkeiten politischer Führung aus einem Vergleich der formalen Komponenten des deutschen und amerikanischen Regierungssystems zu gewinnen sind.

Wilhelm Hennis hat in einem Vortrag „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ ein Jahr nach der Wahl Ludwig Erhards zum Bundeskanzler die wesentlichen institutionellen Instrumente und Kompetenzen des Bundeskanzlers zusammengefasst: „Unser Grundgesetz“, schreibt Hennis, „und die ergänzenden Verfassungs- und Geschäftsordnungsbestimmungen

⁸ Burke, John P.: The Institutional Presidency, Baltimore 1992.

geben dem Bundeskanzler alle rechtlichen Chancen an die Hand, deren er bedarf, um von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen zu können. ... Seine Amtsausstattung lässt nichts zu wünschen übrig. Im Moment seiner Wahl ist das Ross gesattelt und gezäumt, er muss nur reiten können.“⁹ Die Analyse von Hennis, dass alles von den Fähigkeiten des Kanzlers abhängt, steht noch ganz im Banne von Adenauers Kanzlerdemokratie. Die Rolle der Parteien wird von ihm nur am Rande erwähnt. Die Nachfolger Adenauers haben jedoch, um im Bild zu bleiben, einen weit schwierigeren Parcours vorgefunden.¹⁰ Die strukturellen Faktoren des Regierens, die informellen Komponenten, müssen darum näher untersucht werden.

Die verfassungsrechtliche Konstruktion des Amtes des amerikanischen Präsidenten ist, wie ich gezeigt habe, nur im Zusammenspiel mit dem Kongress zu verstehen. Die Verfassung reflektiert, wie der Verfassungsrechtler Edward Corwin schreibt, das Ringen zweier Konzeptionen exekutiver Macht: Einmal soll sie der höchsten legislativen Gewalt untergeordnet sein, andererseits soll sie auch innerhalb bestimmter verfassungsrechtlicher Grenzen autonom und selbstbestimmend agieren können. Die Verfassung verkörpert den Streit zweier Ideen: So sollen die Bürger durch die Legislative repräsentiert werden und durch die Exekutive geeint sein.¹¹ Die amerikanische Verfassung ist nicht primär auf präsidentielle Führung, sondern auf Machtkontrolle angelegt. Dennoch wurde durch die separate Wahl des Präsidenten im Unterschied zum parlamentarischen Regierungssystem verfassungsrechtlich die Entwicklung einer plebiszitären Präsidentschaft ermöglicht.¹²

Würde man es nun bei dieser Betrachtung der formellen Bedingungen des Regierens bewenden lassen, wäre für das Verständnis der Regierungssysteme und die Beantwortung unserer speziellen Frage nach den Bedingungen der politischen Führung wenig gewonnen. Dies kann nur der Ausgangspunkt für einen Vergleich der politischen Praxis sein.

⁹ Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 27.

¹⁰ Jäger, Wolfgang: Wer regiert die Deutschen? Innenansichten der Parteidemokratie, Osnabrück 1994, S. 14.

¹¹ Corwin, Edward: The President. Office and Powers 1787–1984, New York, London 1984.

¹² Siehe hierzu die brillante Analyse von Lowi, Theodore J.: The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled, Thaca, London 1985.

3. Die Regierungspraxis

Wie also gestaltet sich die Regierungspraxis, wo liegen die eigentlichen Machtressourcen, wo die informellen Hindernisse für die politische Führung?

Formell, so haben wir gesehen, sind Richtlinienkompetenz und Kabinettsdisziplin, die Verfügung über das Kanzleramt die wichtigsten Instrumente, die dem Kanzler zur Durchsetzung seines Regierungsprogrammes an die Hand gegeben werden. Wie wenig dies über die tatsächliche politische Führungstechnik sagt, zeigt das Beispiel des Kanzlers Helmut Kohl. Nicht Institutionen und strukturierte Gremien waren für seinen Führungsstil maßgebend, sondern persönliche Kontakte und die Diskussion in kleinen informellen Zirkeln. Das Telefon ersetzte ihm oft das Papier.¹³ Dies unterscheidet ihn von seinem Vorgänger, Helmut Schmidt, der das Amt wie ein Ressort geleitet und sich den bürokratischen Verfahren angepasst hat. Die institutionellen Konsequenzen der persönlichen Charakterstruktur des Kanzlers Kohl sind, wie Wilhelm Hennis warnt, hoch problematisch: „Sie laufen auf die totale Aushebelung der Bundesregierung als Streitentscheidungsinstitution hinaus. Das Kabinett dient nur noch dem Abnicken.“¹⁴

Aber unabhängig von dem persönlichen Führungsstil und der Organisation des Bundeskanzleramtes lässt sich die Tendenz feststellen, wichtige politische Entscheidungen aus dem Kabinett hinaus in informelle Gremien zu verlagern. Dies war schon so zu Zeiten der Großen Koalition, als der „Kreßbronner Kreis“, bestehend aus vier bis sechs einflussreichen Regierungsmitgliedern und den Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, als die politische Schaltzentrale schlechthin fungierte. Auch in der christlich-liberalen Koalition unter Kohl wurden die wichtigsten Entscheidungen zunächst in den sog. „Elefantenrunden“ der Vorsitzenden der Regierungsparteien, also Genscher, Bangemann, Strauß und Kohl, und später dann in Koali-

¹³ Gennrich, Claus: Der Machtmensch Kohl hat das Gewonnene mit Fingerspitzengefühl zu bewahren gesucht, in: FAZ, 29.9.1998, S. 3; Korte, Karl-Rudolf: Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen „Parteienstaates“, in: ZParl 29. Jg. (1998), S. 387–401; Jäger: Wer regiert die Deutschen, a. a. O., S. 40–62.

¹⁴ Hennis, Wilhelm: Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land. Ursachen der politischen Blockade, in: Ders.: Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart 1998, S. 155–167, hier: S. 161.

tionsgesprächen und im CDU-Präsidium getroffen. Kabinett und Fraktion segneten die gefundene Konsensentscheidung dann zumeist nur noch ab.

Angesichts dieser dominierenden informellen Wege der Entscheidungsfindung stellt sich die Frage nach den Quellen der Macht und Autorität des Kanzlers. Das Amt, die Institution kann es dann doch wohl nicht mehr primär sein. In Koalitionszirkeln zählt vor allem die Stellung in der Partei. Die Autorität des Kanzlers, seine Fähigkeit zur Durchsetzung von Entscheidungen ist fast vollständig von seinem Rückhalt in der Partei abhängig. Dies erklärt auch die Kluft zwischen der tatsächlichen Führungsstärke des Kanzlers und seiner in der Öffentlichkeit immer wieder beklagten vermeintlichen Führungsschwäche. Das Amt des Bundeskanzlers tritt hinter dem Kanzler als Akteur im Parteiengetriebe zurück.

Wie wichtig die Verankerung in der Partei ist, zeigt auch das Beispiel des Vorgängers von Helmut Kohl. Helmut Schmidt besaß nach außen hin all die Fähigkeiten, die man an Kohl vermisste: Sachkompetenz, brillante Rhetorik und souveräner Umgang mit den Medien. Sein großes öffentliches Ansehen konnte aber nur zeitweilig die sich vergrößernde Distanz zur Partei verdecken. Schließlich führte der fehlende Rückhalt oder besser noch der offen ausgetragene Konflikt mit der Partei zu seinem Rücktritt. Aus diesem Grund wird die Personalunion von Parteivorsitz und Kanzlerschaft die Regel sein. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat darum auch sofort zugegriffen, als sich mit dem Rücktritt von Oskar Lafontaine die Möglichkeit eröffnete, auch den Parteivorsitz zu übernehmen.

In Bonn ist mit einer kurzzeitigen Ausnahme immer eine Koalitionsregierung an der Macht gewesen. Die Tatsache, dass der Bundeskanzler mit einem Koalitionspartner Kompromisse schließen muss, hat er fast immer dazu nutzen können, extreme politische Positionen in der eigenen Partei abzuwehren. Dies galt für die Wirtschaftspolitik unter den Kanzlern Brandt und Schmidt und für die Rechts- und Innenpolitik unter Kanzler Kohl. Koalitionsregierungen haben fast immer die Position des Bundeskanzlers gegenüber der eigenen Partei gestärkt.

Sowohl die Bedeutung der Partei als Machtressource für den Bundeskanzler als auch die Tendenz, wichtige Entscheidungen in den Koalitionsgremien zu treffen, kennzeichnen die Bundesrepublik als Parteiendemokratie. Trotz vermehrter basisdemokratischer Partizipationsformen seit den 70er Jahren bleibt festzuhalten, dass allein die Parteien in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik die zentrale Rolle der Mediatisierung

gesellschaftlicher Interessen und politischer Entscheidungen, die Legitimation des politischen Systems, die Eliteauswahl und das Regieren wahrnehmen.

Die Kanzlerdemokratie Adenauers war nur möglich in der rückständigen politischen Kultur der Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre. Die Bürger orientierten sich nicht so sehr an ihren Möglichkeiten, auf die Politik einzuwirken, sondern an der Autorität und Effizienz der staatlichen Institutionen.¹⁵ Dieser gouvernementalen Ausrichtung der Demokratie entsprach der patriarchalische Stil des ersten Bundeskanzlers. Seine Nachfolger mussten dagegen die Rolle von Koordinatoren und Moderatoren zwischen zahlreichen Akteuren und Machtzentren übernehmen. Ist es daher angemessener, heute von einer Koordinationsdemokratie anstatt von einer Kanzlerdemokratie zu sprechen?¹⁶ Die Zunahme der informellen Koordinationsgremien kann der Kanzler durchaus zu seinem Machtvorteil nutzen. Schließlich lädt er die Gremien ein und bestimmt die Tagungsordnung. Informelle Verfahren erlauben es, zu manipulieren und unliebsame Gegner kaltzustellen. Die Gegenüberstellung von Kanzler- und Koordinationsdemokratie hat deshalb wenig Erkenntniswert.¹⁷

Wie in der Bundesrepublik geben auch in den Vereinigten Staaten die formalen, verfassungsrechtlichen Vorgaben wenig Aufschluss über die tatsächlichen Bedingungen zur politischen Führung. Es wurde bereits ausgeführt, dass die Verfassung nur eine Autorität in der Exekutive benennt, das Amt des Präsidenten. Die Macht des Präsidenten ist durch Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung eingegrenzt. Von der Verfassungsordnung her betrachtet müsste man ein politisches System mit eindeutig identifizierbaren Machtstrukturen zwischen Präsident und Kongress erwarten. Aber nichts dergleichen ist in Washington vorzufinden. Machtzentren sind nur schwer auszumachen; der politische Prozess ist so vielfältig fragmentiert, dass es sich eigentlich verbietet, von einem Regierungssystem zu sprechen. Auch die Bezeichnung Präsidialsystem ist nur in formeller Hinsicht zutreffend. Das durch die Medien suggerierte Bild von der zentralen Stellung des Präsidenten im politischen Prozess deckt sich nur äußerst selten

¹⁵ Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, ZfP 35. Jg. (1988), S. 15–32, hier: S. 18 f.

¹⁶ Jäger: Wer regiert die Deutschen, a. a. O., S. 68.

¹⁷ Niclauß, Karlheinz: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B20/1999, S. 36.

mit der politischen Wirklichkeit, am ehesten noch in außenpolitischen Krisensituationen.¹⁸

Gehen wir systematisch vor, um zu verdeutlichen, was mit politischer Fragmentierung gemeint ist und welche Folgen sie für die von der Öffentlichkeit erwarteten „presidential leadership“ hat. Das größte Problem für einen Präsidenten, der sein Amt antritt, besteht darin, dass er zunächst einmal seine Regierungszentrale schaffen muss. Hunderte von Mitarbeitern ziehen in das Weiße Haus und das benachbarte Executive Office Building ein. Seine engsten Mitarbeiter aus dem Wahlkampf begleiten ihn auch ins Weiße Haus, aber alle anderen neuen Mitarbeiter, die in einem langwierigen Prozess ernannt werden müssen, kennen sich nicht. Dafür hat der Politikwissenschaftler Hugh Heclo den treffenden Begriff „a government of strangers“, eine „Regierung von Fremden“, geprägt.¹⁹ Die Mitglieder der Regierung sind überwiegend auch Fremde in Washington, die erst lernen müssen, wie Washington funktioniert. Das galt auch für die Präsidenten Carter, Reagan und Clinton, die zuvor Gouverneure von Bundesstaaten waren. Darin liegt ein wichtiger Unterschied zu Bonn und Berlin, wo sich das Personal einer neuen Regierung schon seit vielen Jahren, manchmal auch seit Jahrzehnten durch die gemeinsame Arbeit im Bundestag oder in der Partei gut kennt.

Eine zentrale Führung der Exekutive ist in Washington ausgeschlossen. Auch wenn das Executive Office of the President eine zentrale Institution mit vielen hundert Mitarbeitern zur Koordination der Politik darstellt, so ist es nicht in der Lage, die Durchführung der Politik zu kontrollieren. Es gibt keine Kabinettsdisziplin, in der die Secretaries eingebunden werden könnten und die eine kollektive politische Führung ermöglichen würde. Präsidenten neigen darum dazu, ihren loyalen Mitarbeitern im Executive Office am meisten Vertrauen zu schenken. Betreiben diese aber ihre eigene Politik – wie dies häufig genug geschieht –, dann muss es unweigerlich zum Konflikt mit den zuständigen Departments kommen. Es gibt also weder eine Hierarchie noch ein Kollegialorgan, das dem Präsidenten die Führung ermöglicht, sondern nur viele autonome Regierungsfragmente. Die fehlende Disziplinierungsmöglichkeit hat einen permanenten Machtkampf

¹⁸ Siehe hierzu ausführlich: Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. Außenpolitik in den Vereinigten Staaten, Paderborn 1998, S. 221–256.

¹⁹ Heclo, Hugh: A Government of Strangers. Executive Politics in Washington, Washington DC 1977.

zwischen den Departments, aber vor allem auch zwischen dem Weißen Haus und den Departments zur Folge. Die Verlierer verlassen dann zumeist frühzeitig die Regierung.

Die Situation wird für den Präsidenten dadurch noch schwieriger, dass der Kongress – der die Organisationsgewalt besitzt – zahlreiche Behörden einrichtet, auf die der Präsident überhaupt keinen Einfluss hat. Für verschiedene politische Regelungsbereiche bilden sich autonome, informelle politische Netzwerke heraus.²⁰ An diesen Netzwerken sind Mitglieder einer oder mehrerer Behörden, Mitglieder des Kongresses und deren Mitarbeiter, Vertreter von Interessengruppen, Vertreter der Einzelstaaten oder kommunaler Behörden und Consultants beteiligt. Diese issue-networks etablieren unterhalb der Regierung ein System öffentlich legitimierter Selbstregulierung privater Interessen. Wie schwierig es für den Präsidenten ist, politische Veränderungen gegen das subgovernment durchzusetzen, hat zuletzt das Scheitern Bill Clintons bei dem Bemühen um eine Reform des Gesundheitssystems gezeigt.²¹

Diese subgovernments bestimmen auch große Teile des Haushaltsverfahrens. In der Bundesrepublik wird der Bundesetat formal durch den Bundestag verabschiedet. Die Festlegung der Ausgaben ist aber weitgehend eine Angelegenheit der Exekutive, eine Aufgabe der Koordinierung, bei der der Finanzminister auch formell nach Art. 112 GG besondere Kompetenzen beanspruchen kann.²²

Der Haushaltsentwurf, den der amerikanische Präsident vorlegt, hat hingegen nur den Charakter eines Gesetzesvorschlages. Der Kongress stellt schließlich nach den Haushaltsberatungen in den Unterausschüssen den Haushalt auf. Hier werden viele Einzeletats maßgeblich von subgovernments bestimmt, werden also in enger Kooperation von Behörde, Interessengruppen und Kongressmitgliedern festgelegt. Klientelpolitik, die Verflechtung von Bürokratie und organisierten Interessen, ist auch in der Bundesrepublik anzutreffen. Diese subgovernments können aber in der

²⁰ Heclo, Hugh: Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, Anthony (Hrsg.): The New American Political System, Washington DC 1978, S. 87–124.

²¹ Broder, David/Johnson, Haynes: The System: The American Way of Politics at the Breaking Point, Boston 1996.

²² Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 240.

Regel das Veto des Finanzministers nicht ausmanövrieren, indem sie an das Parlament appellieren.²³

Wie für die Exekutive, so kann auch beim Kongress eine vielfache Fragmentierung festgestellt werden. Weder gibt es wie in der Bundesrepublik eine verlässliche Parteidisziplin noch einen Fraktionszwang. Die Mitglieder orientieren sich in erster Linie nach den Interessen ihres Wahlkreises. Diese Fragmentierung des Kongresses zwingt den Präsidenten, für jedes politische Vorhaben neue Koalitionen zu schmieden. Er kann also weder innerhalb der Exekutive noch in Beziehung zum Kongress auf dauerhafte Loyalitäten bauen, sondern muss permanent für seine Politik werben. Ein starker Präsident muss erfolgreich verhandeln, vermitteln, schlichten und zuweilen auch manipulieren können.²⁴

Die Atomisierung des amerikanischen politischen Systems entspricht dem Pluralismus der amerikanischen Gesellschaft. Die Formen der Selbstregulierungen, die sich in vielen Politikbereichen entwickelt haben, entsprechen dem amerikanischen Verständnis von Politik, das Zentralisierung und Machtkonzentrationen ablehnt, sondern vielmehr auf Selbstorganisation ausgerichtet ist. Gleichwohl ist auch in den Vereinigten Staaten ein Interventionsstaat entstanden, wenn auch später als in Deutschland, der eine nationale politische Führung notwendig macht.

Es bleibt die Frage zu klären, welche Möglichkeiten der Präsident denn überhaupt hat, seine Vorstellungen auf dem zerklüfteten politischen Terrain durchzusetzen. Der mit großem Abstand erfolgversprechendste Weg ist der plebiszitäre Appell an die Öffentlichkeit.²⁵ Kann er die Öffentlichkeit von seinem Programm überzeugen, dann kann er die anderen Teile des Government zum Mitziehen veranlassen, dann kann er Druck ausüben und Koalitionen zusammenschmieden. Dabei kommt es nicht einmal unbedingt auf die sachlichen Argumente, sondern auf ein persönlich überzeugendes Auftreten an. Ronald Reagan hat dies meisterhaft demonstriert. Im

²³ von Beyme, Klaus: Informelle Komponenten des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II, Opladen 1991, S. 43.

²⁴ Lösche, Peter: Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, Darmstadt 1989, S. 151.

²⁵ Hierzu grundlegend: Kernell, Samuel: Going Public. New Strategies of Presidential Leadership, Washington DC 1986.

Medienzeitalter sind alle Regierungen auf eine gute Öffentlichkeitsarbeit und auf das Showtalent der Regierungschefs angewiesen. Für den amerikanischen Präsidenten ist die Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit aber ungleich wichtiger, weil ihm andere Machtressourcen kaum zur Verfügung stehen.

Der Bundeskanzler muss seine Aufmerksamkeit überwiegend nach innen richten, um die Zustimmung seiner Partei zu sichern. Der amerikanische Präsident muss hingegen nach außen gerichtete Überzeugungsarbeit leisten. Wie wenig ein positives Bild in den Medien für den politischen Erfolg des Kanzlers zählt, zeigt das Beispiel Helmut Kohls. Wie wichtig es hingegen für den Erfolg des Präsidenten ist, hat Präsident Reagan demonstriert.

Natürlich ist auch für den amerikanischen Präsidenten eine gut organisierte Regierungszentrale Voraussetzung für den Erfolg. Der Kanzleramtsminister im Bundeskanzleramt und der Stabschef des Präsidenten im Weißen Haus tragen maßgeblich zum Erfolg, aber auch Misserfolg ihres Dienstherrn bei.

Aber eine gute Organisation der Regierung ist bei weitem nicht alles. Erfolgreiche Präsidenten und Kanzler benötigen Fortune. Beide reagieren sowohl in der Außen- als auch in der Innenpolitik mehr auf Herausforderungen, als dass sie selbst von sich heraus die Initiative ergreifen. Die jeweiligen Herausforderungen können für die politische Führung Glücksmomente darstellen, indem sie die Gelegenheit geben, Führungskunst zu beweisen und eine politische Neugestaltung herbeizuführen. Das Ende der Teilung Europas war für den deutschen Kanzler ein solches Glücksmoment von epochaler Bedeutung. Aber Kanzler und Präsidenten, die sich völlig auf das Glück verlassen, gehen, wie Machiavelli treffend bemerkt hat, zugrunde, sobald sich das Glück ändert. Denn sie müssen auch über ein Gespür für die Zeitverhältnisse verfügen. Machiavelli schreibt im „Il Principe“: „Wenn demnach einer mit Bedacht und Geduld verfährt und seine Methode der Zeit und den Verhältnissen entspricht, so kommt er vorwärts.“²⁶ Machiavelli benennt jedoch auch den immer noch gültigen und gleichsam natürlichen Grund für das Scheitern der politischen Führung: „Es gibt kaum einen so klugen Menschen, der es verstünde, sich den Zeiten anzupassen; denn niemand kann gegen seine natürliche Anlage handeln, und ferner kann sich

²⁶ Machiavelli, Niccolò: Der Fürst (Il Principe), Stuttgart 1978, 25. Kapitel, Zitat S. 104.

niemand entschließen, von seinem Weg abzugehen, den er stets mit Erfolg begangen hat.“²⁷ Die Überraschung von George Bush und Helmut Kohl über ihre Wahlniederlagen lässt sich mit dieser Beobachtung Machiavellis trefflich erklären.

4. Visionen

Es wurde bereits herausgestellt, dass Präsidenten darauf angewiesen sind zu überzeugen. Am erfolgreichsten können sie ihre Überzeugungsarbeit leisten, wenn sie ihre politischen Projekte im Rahmen einer größeren Vision präsentieren. Nur wenige Präsidenten haben dieses Mittel effektiv benutzt. Theodore Roosevelt hat diese Möglichkeit des Präsidentenamtes als „bully pulpit“ bezeichnet. Damit ist gemeint, dass der Präsident sein hohes Prestige und seine nationale Präsenz benutzen kann, um zu inspirieren, um für höhere, ideelle Ziele zu kämpfen. Franklin Delano Roosevelt sprach ausdrücklich davon, dass die Präsidentschaft eine Institution moralischer Führung darstelle.²⁸

Ein wirklicher politischer Wechsel ist nur möglich, wenn Präsidenten in der Lage sind, eine umfassendere Vision zu entwerfen. Die Präsidenten Franklin Delano Roosevelt, John F. Kennedy und Ronald Reagan haben ihre Regierungsprogramme im Rahmen einer solchen Vision mit großem Erfolg präsentiert. Den Kontrast bildet George Bush, der zugab, dass er mit dieser Art von politischer Inszenierung Schwierigkeiten habe. Der Forderung nach einem neuen Entwurf der Politik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts trat er mit dem Hinweis auf die Erfolge seiner pragmatischen und vorsichtigen Diplomatie entgegen und sprach verächtlich vom „vision thing“. Das amerikanische Präsidentenamt und die amerikanische politische Tradition, die durch den „american creed“ – also bestimmte liberale Glaubenssätze – geprägt ist, ermöglicht diesen moralischen, häufig religiös eingefärbten Appell in ausgezeichneter Weise. Allerdings setzt diese visionäre Führung eine bestimmte Persönlichkeit im Amt voraus, die diese moralische Botschaft glaubhaft rhetorisch präsentieren kann.

²⁷ Ebenda.

²⁸ Stichwort „Bully Pulpit“, in: Safire, William: *Safire's Political Dictionary*, New York 1980, S. 83.

In der Bundesrepublik gibt es keine vergleichbare politische Tradition, die als Resonanzboden für Visionen der politischen Führung dienen kann. Helmut Schmidt hat alle staatliche Sinnstiftung strikt abgelehnt und das Kanzleramt nie als Kanzel begriffen. Sein Nachfolger Helmut Kohl hat dagegen von der Regierung auch „geistig-moralische Führung“ gefordert. Am Ende seiner Amtszeit hat er dann auch erklärt, dass Visionen eine wichtige Voraussetzung für politische Führung seien. In einem Gespräch mit Helmut Schmidt hat er die Europa-Politik als Beispiel genannt: „Der Weg, den die Bundesrepublik in über vierzig Jahren im Bereich der Europa-Politik genommen hat, wäre ohne eine Vision gar nicht denkbar gewesen.“²⁹ Helmut Schmidt hingegen, der sich gerne als erster Angestellter der Republik titulierte, hat immer deutlich zu verstehen gegeben, dass er nichts von Visionen hält. Seine Selbstdarstellung als kompetenter Administrator hat aber in der Öffentlichkeit – weniger in der Partei, die einen großen Bedarf an politischem Idealismus hat – große Resonanz gefunden. In den Vereinigten Staaten hätte er mit seinem nüchternen Pragmatismus und dem Image des „Machers“ wenig Erfolg gehabt. Ein allein an der Effizienz ausgerichteter Regierungsstil würde die meisten Amerikaner nicht befriedigen.

In Deutschland sind Kanzlern mit Visionen aufgrund des dominierenden Parteienstaates im Unterschied zum präsidentiellen System Grenzen gesetzt. Trotz aller Personalisierung der Politik wird der Kanzler immer auch als Vertreter einer Partei und ihres Programmes wahrgenommen. Seine Position als Interessenvertreter einer bestimmten politischen Gruppierung und eines politischen Programmes lässt eine Orientierung an übergeordneten Zielen weniger glaubwürdig erscheinen. Visionen können aber im Parteienstaat zur Polarisierung führen und auf diesem Wege zum politischen Erfolg beitragen. Dies hat die Kanzlerschaft Willy Brandt gezeigt. Sein Führungsstil war maßgeblich durch die Persönlichkeit John F. Kennedys inspiriert. Seine visionäre Rhetorik und die Einführung neuer politischer Begriffe wie „Lebensqualität“ oder, in direkter Anleihe bei Kennedy, „compassion“ begeisterte seine Partei und Teile der revoltierenden Jugend, aber bei weitem nicht die Mehrheit der Bevölkerung. Vor allem konnte die Rhetorik des Kanzlers nicht über die Mängel bei seiner Gestaltung der Gesamtpolitik hinwegtäuschen.³⁰

²⁹ Erstmals seit dem Machtwechsel 1982 sprechen Helmut Kohl und Helmut Schmidt miteinander, in: Die ZEIT, Nr. 11/1988.

³⁰ Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 566.

5. Paradoxien der Politischen Führung

Gerade im Vergleich von Präsidenten- und Kanzlerdemokratie werden die Paradoxien politischer Führung deutlich. Amerikaner erwarten von ihrem Präsidenten die Lösung politischer Probleme. Trotz der vielen Machtzentren und der Gewaltenteilung konzentrieren sich die Erwartungen bei nationalen Problemen besonders stark auf ihn. Gleichzeitig ist ein Misstrauen gegenüber staatlicher Macht charakteristisch für die amerikanische politische Kultur. Darum ist nicht nur verfassungsrechtlich die Machtentfaltung des amerikanischen Präsidenten formal begrenzt, sondern stößt auch schnell auf Hindernisse informeller Art.³¹

Im Fall des deutschen Bundeskanzlers entsprachen wohl Adenauer und Schmidt am ehesten den Erwartungen an politische Führung. Schmidt war nicht nur ein glänzender Administrator, sondern auch ein großer Kommunikator. Er beherrschte die Kunst der Darstellung im Fernsehen wie kein anderer und war ein hervorragender Redner.³² Diese glänzende Außendarstellung suggeriert Macht und Einfluss. In Wirklichkeit, und das macht das Paradoxe des Amtes des Bundeskanzlers aus, hilft die gute Außendarstellung nur wenig – anders eben als beim amerikanischen Präsidentenamt – bei dem entscheidenden innerparteilichen Machtkampf. Die öffentlichkeitswirksame Demonstration von Führungsstärke ist häufig eher ein Anzeichen der Führungsschwäche.³³ Gewiss, ein guter Administrator wird die Effektivität eines Kanzleramtes erhöhen. Aber um seine politischen Vorstellungen zu verwirklichen, muss der Kanzler seine Partei im Griff oder doch zumindest hinter sich haben. Das erfordert, wie Helmut Kohl gezeigt hat, ganz andere Fähigkeiten. Er verfügte über ein ausgefeiltes Netzwerk an Informationsträgern aus allen Ebenen der Partei, die als ein personifiziertes Frühwarnsystem funktionierten.³⁴

³¹ Für eine eingehende Analyse der Paradoxien des Amtes des amerikanischen Präsidenten, siehe: Cronin, Thomas E./Genovese, Michael A.: *The Paradoxes of the American Presidency*, New York, Oxford 1998.

³² Siehe hierzu Jäger, Wolfgang: *Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974–1982*, in: Ders./Link, Werner: *Republik im Wandel 1974–1982*, Stuttgart 1987, S. 9–272, hier: S. 271 f.

³³ Korte, Karl-Rudolf: *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*, Stuttgart 1998, S. 13.

³⁴ Ebenda, S. 497.

Für den amerikanischen Präsidenten ist die Öffentlichkeit die wichtigste Machtressource. Eine große Zustimmung in der Öffentlichkeit hilft ihm, die notwendigen Koalitionen zu schmieden, die für eine erfolgreiche politische Entscheidung notwendig sind. Andererseits bleibt meistens verborgen, dass dem Präsidenten auf viele Bereiche der Politik der Zugriff versagt bleibt, weil sie in fest etablierten Netzwerken reguliert werden. Hier wird er häufig auch dann scheitern, wenn er einem Politikwechsel höchste Priorität und Aufmerksamkeit widmet.

Ein anderes Paradoxon der politischen Führung ist in den Grundbedingungen der Demokratie selbst zu suchen. Nach Auffassung von Cronin und Genovese erwarten die Amerikaner von ihrem Präsidenten visionäre, innovative und programmatische Führung und gleichzeitig, dass Präsidenten pragmatisch der Mehrheit der öffentlichen Meinung folgen.³⁵ Vom Präsidenten wird Führung und Responsivität erwartet. Hier liegt auch der Schlüssel für den erfolgreichen Präsidenten. Er darf nicht nur auf die öffentliche Meinung reagieren, sondern muss sie für seine Vorhaben gewinnen, so dass dann seine Politik die notwendige Unterstützung erhält und Führung und Responsivität zusammengehen. Sowohl im deutschen als auch im amerikanischen politischen System sind die Erwartungen an die politische Führung gestiegen. Für immer komplexere Probleme werden von der Regierung Lösungen erwartet. Für beide Regierungssysteme ist eine Personalisierung und mediale Inszenierung der Politik charakteristisch. Diese Darstellungspolitik erweckt in der Öffentlichkeit den Eindruck einer großen Machtfülle der politischen Führung. Wenn der Bundeskanzler ein Problem zur „Chefsache“ deklariert oder der amerikanische Präsident eine „national crusade“ zur Reform eines Politikbereiches ankündigt, dann suggeriert diese Inszenierung Handlungsmöglichkeiten, die in Wirklichkeit gar nicht bestehen, sei es wegen mangelnder Zuständigkeiten (Föderalismus), fehlender Mittel (Haushaltsdefizit) oder fehlender politischer Steuerungsfähigkeiten (Interdependenz/Internationalisierung). Die Folgen dieser Paradoxien der politischen Führung sind für beide Systeme gefährlich. Sie können zu Enttäuschungen, Entfremdungen bis hin zur politischen Apathie der Bürger führen. In der Außenpolitik können bei anderen Ländern Erwartungen geweckt werden, die nicht erfüllbar sind. Erforderlich ist also ein verantwortlicher Umgang mit der Inszenierung politischer Führung und politische Aufklärung. Der amerikanische Politikwissenschaftler V.O. Key hat in seiner klassischen Darstellung „Public Opinion and American Democracy“ den Zusammenhang von politischer Führung, öffentlicher

³⁵ Cronin/Genovese: *The Paradoxes of the American Presidency*, a. a. O., S. 4.

Meinung und politischer Bildung in immer noch gültiger Form analysiert: „... many ... factors point to the existence of a wide latitude for the exercise of creative leadership. While the winning of consent for innovation may require skill in popular exposition and in political technique, those political leaders who shirk the task of popular education are misfits who do not understand the responsibilities of their jobs. And those leaders who act as if they thought the people to be fools responsive only to the meanest appeals deserve only scorn.“³⁶

Die modernen Bedingungen der Kommunikationsgesellschaft scheinen diese Aufgabe der politischen Bildung durch die Regierung zu erleichtern. Aber, und dies ist ein weiteres Paradoxon der politischen Führung, das Gegenteil ist der Fall. Unter dem dominierenden Einfluss des Mediums Fernsehen entsteht verstärkt der Zwang, politische Alternativen und Handlungsmöglichkeiten in der Öffentlichkeit bis zur Unsinnigkeit zu simplifizieren. Dies führt in der Öffentlichkeit beider Länder auch zu dem Eindruck, dass einfache politische Lösungsmöglichkeiten bereitstehen. Die Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die politische Führung und den realen politischen Steuerungsmöglichkeiten vergrößert sich damit weiter. Langfristig muss dies für die Legitimität beider politischer Systeme negative Folgen zeitigen.

³⁶ Key, V.O.: Public Opinion and American Democracy, New York 1967, S. 555.

Auswahlbibliographie

Adams, Willi Paul/Lösche, Peter (Hrsg.):
Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Geographie, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, 3. Aufl., Bonn 1999.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.):
Politik überzeugend vermitteln. Wahlkampfstrategien in Deutschland und den USA, Gütersloh 1996.

Blondel, Jean:
Political Leadership. Towards a General Analysis, London 1987.

Broder, David/Johnson, Haynes:
The System: The American Way of Politics at the Breaking Point, Boston 1996.

Busse, Volker:
Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, 2. überarb. Aufl., Heidelberg 1997.

Clemens, Clay/Paterson, William E. (Hrsg.):
The Kohl Chancellorship, London 1998.

Cronin, Thomas/Genovese, Michael:
The Paradoxes of the American Presidency, New York 1998.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.):
Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993.

Dreher, Klaus:
Helmut Kohl. Leben mit der Macht, Stuttgart 1998.

Foley, Michael:
The Rise of the British Presidency, Manchester 1993.

Giddens, Anthony:
Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a.M. 1999.

Glaab, Manuela:

Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung, Opladen 1999.

Gros, Jürgen:

Politikgestaltung im Machdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982–1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998.

Gros, Jürgen/Glaab, Manuela:

Faktenlexikon Deutschland. Geschichte, Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur, München 1999.

Heise, Sebastian:

Wer wählt den Kanzlerkandidaten? Die verschiedenen Methoden, wie die Parteien ihre Spitzenkandidaten für die Bundestagswahl bestimmt haben, Diplomarbeit, München 1999 (unveröffentlichtes Manuskript).

Hennis, Wilhelm:

Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart 1998.

Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas:

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Opladen 1997.

Hirscher, Gerhard:

Die CSU als Koalitionspartner, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine: Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden 1999, S. 96–119.

Ismayr, Wolfgang (Hrsg.):

Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl., Opladen 1999.

Jäckel, Michael u.a. (Hrsg.):

Politik und Medien. Analysen zur Entwicklung der politischen Kommunikation, Berlin 1994.

Jäger, Wolfgang:

Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, München 1992.

Jäger, Wolfgang:

Wer regiert die Deutschen? Innenansichten der Parteiendemokratie, Zürich 1994.

Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang (Hrsg.):

Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch, 2. Aufl., München u. a. 1998.

Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hrsg.):

Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 1998.

Katz, Richard S./Mair, Peter (Hrsg.):

How Parties Organize, London u. a. 1994.

Kepplinger, Hans Mathias:

Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg, München 1998.

Kepplinger, Hans Mathias u. a.:

Wie das Fernsehen Wahlen beeinflusst. Theoretische Modelle und empirische Analysen, München 1994.

Kernell, Samuel:

Going Public. New Strategies of Presidential Leadership, Washington DC 1993.

Kießling, Andreas:

Politische Kultur und Parteien im vereinten Deutschland. Determinanten der Entwicklung des Parteiensystems, Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd. 11, München 1999.

Kohler-Koch, Beate (Hrsg.):

Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen 1998.

Koole, Ruud:

The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands, in: Katz, R.S./Mair, P. (Hrsg.): How Parties Organize, London u.a. 1994, S. 278–303.

Korte, Karl-Rudolf:
Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1998.

Korte, Karl-Rudolf:
Das System Schröder. Wie der Kanzler das Netzwerk seiner Macht knüpft, in: FAZ, 25.10.1999.

Korte, Karl-Rudolf:
Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Bonn 1999.

Kropp, Sabine/Sturm, Roland:
Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998.

Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.):
Parteien in der Bundesrepublik, Bonn 1992.

Nelson, Michael (Hrsg.):
The Presidency and the Political System, 2. Aufl., Washington DC 1988.

Niclaß, Karlheinz:
Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/1999, 14.5.1999, S. 27–38.

Niclaß, Karlheinz:
Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.

Niclaß, Karlheinz:
Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn 1995.

Noelle-Neumann, Elisabeth u.a.: Kampa. Meinungsklima und Medienwirkung im Bundestagswahlkampf 1998, Freiburg i.Br., München 1999.

Rohe, Karl (Hrsg.):
Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1997.

Rose, Gary L.:
The American Presidency Under Siege, Albany NY 1997.

Rudzio, Wolfgang:

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen 1996.

Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.):

Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998.

Smith, Martin J.:

The Core Executive in Britain. Published in Association with the ESRC Whitehall Programme, Basingstoke 1999.

Steffani, Winfried:

Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979.

Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.):

Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1999.

Unger, Frank/Wehr, Andreas/Schönwälder, Karen:

New Democrats, New Labour, Neue Sozialdemokraten, Berlin 1998.

Weidenfeld, Werner/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.):

Handbuch zur deutschen Einheit. 1949–1989–1999, Frankfurt, New York 1999.

Autorenverzeichnis

Clemens, Prof. Dr. Clay

Government Department, College of William & Mary, Williamsburg, Virginia (USA)

Dittgen, PD Dr. Herbert

Lehrstuhlvertreter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz

Fröhlich, Manuel M. A.

Projektmitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Jena

Glaab, Dr. Manuela

Wissenschaftliche Assistentin am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Universität München, stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Deutschland am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.), München

Gros, Dr. Jürgen

Leiter des Büros des Generalsekretärs der CSU, München

Hirscher, Dr. Gerhard

Referent für Grundsatzfragen der Politik, Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München

Korte, PD Dr. Karl-Rudolf

Lehrstuhlvertreter am Seminar für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Leiter der Forschungsgruppe Deutschland am C.A.P., München

Meier-Walser, Dr. Reinhard C.

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München

Mertes, Michael

Ministerialdirektor i. e. R. im Bundeskanzleramt, Journalist, Rheinischer Merkur, Bonn

Niclauß, Prof. Dr. Karlheinz

Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität Bonn

Paterson, Prof. Dr. William

Director of the Institute for German Studies, University of Birmingham