

**Karl-Rudolf Korte**

## **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.“<sup>1</sup> 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:

---

<sup>1</sup> 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 Generation<sup>2</sup> 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 geworden<sup>3</sup>: 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-

---

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Damit verknüpft sich unmittelbar das doppelte Problem der Effektivität von Entscheidungen und der Authentizität der Selbstbestimmung.<sup>5</sup> 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 Regierens<sup>6</sup> wie auch Fragestellungen nach dem angemessenen politischen Führungsstil<sup>7</sup> ins Zentrum des Interesses.

---

<sup>4</sup> So Sartori, Giovanni: *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992, S. 23f.

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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“<sup>8</sup> 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 sind<sup>9</sup>:

- 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.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>
- 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 Regeln<sup>11</sup>. 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 einordnen<sup>12</sup>:

- 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).<sup>13</sup> 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.

---

<sup>12</sup> So Czada/Schmidt, (Anm. 9), S. 12.

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Der Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wird durch ein verfassungsrechtlich geschütztes starkes Kanzlersystem profiliert. Im Begriff der „Kanzlerdemokratie“<sup>15</sup> 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“<sup>16</sup> nimmt der Kanzler in einer Scharnierfunktion den Ausgleich zwischen der nationalen und der internationalen Ebene vor.

---

<sup>14</sup> 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.

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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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?<sup>18</sup>

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 machtleiteten Koordinationsstil der Regierungs- und Parteiarbeit. Aber daneben kam anderen Beratungskreisen und Entscheidungsrunden wie zum Beispiel der Koalitionsrunde eine ebenso wichtige Rolle zu.

---

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.

---

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

<sup>20</sup> 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 Vorabsprachen 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.<sup>21</sup> 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.“<sup>22</sup> 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 Konzertierten 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-

---

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

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 weicherer 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.<sup>24</sup> 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

---

<sup>23</sup> Zur neuen Konstruktion vgl. Beiträge von Mertes und Gros in diesem Buch.

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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-

---

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

<sup>26</sup> Dazu Kropp, Sabine: Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung der Bundesparteien vom 20. Oktober 1998. Ein Kompromißpaket mit Zündstoff?, in: Gegenwartskunde 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“<sup>27</sup> 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 Kanzleramt<sup>28</sup>, 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> Das bedeutete konkret eine kalkulierbare Erweiterung des Entscheidungsspielraums.

---

<sup>27</sup> Der Spiegel 50/1998, S. 44.

<sup>28</sup> Auszüge dazu in: FAZ vom 3. 3. 1999.

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

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

Schröders Chef des Kanzleramtes, Bodo Hombach, hatte weder Bonn- noch Bundestagserfahrungen. 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Erst die neue Konstruktion des Kanzleramtes ab Sommer 1999, in der der fraktionserfahrene Staatsminister Hans Martin Bury die Koordination mit der SPD-Fraktion vorantrieb<sup>33</sup>, verschaffte Schröder mehr Handlungsspielraum.<sup>34</sup>

### 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.

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Vgl. Der Spiegel 17/1999, S. 83.

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

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

#### 3.4 Chefsachen-Mythos

Mit „Als-ob“-Strategien wird versucht, die Entscheidungskompetenz und die Steuerungspotenziale zurückzuholen. Dazu gehört auch das Phänomen vom Chefsachen-Mythos.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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

---

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

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

<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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

---

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

<sup>39</sup> Zum Planungspapier vgl. FAZ v. 3.3.1999.

<sup>40</sup> 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 Wahlkampf<sup>41</sup> – 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

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

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Dazu Foley, Michael: *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> „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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> Die Dominanz des Fernsehens fördert bei der Politikvermittlung die personenbezoge-

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

- 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-plebiszitärer 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 Personalisierung<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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

---

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

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

<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

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

---

<sup>51</sup> Medien-Tenor, 77, v. 15.10.1998.

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> Der Krieg im Kosovo veränderte die Wahrnehmung des Kanzlers in der Öffentlichkeit. Aus der Leichtigkeit des medialen Auftritts wurde eine Ernsthaftigkeit des „Kriegs-

---

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

<sup>54</sup> 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.

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

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

<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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 zu<sup>59</sup>, 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> Auch bei den neueren Steuerungstheorien<sup>62</sup> 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.

---

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

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

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

<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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“<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

---

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

<sup>64</sup> Siemons, Mark: Der kleine Fußgänger, in: FAZ v. 5.11.1998.

<sup>65</sup> 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 „Aussetzen“ 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-draapierten 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.