

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

38/2009 · 14. September 2009



Parlamentarismus

Karl-Rudolf Korte

Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“

Reimut Zohlnhöfer

Große Koalition:
Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?

Kurt Lenk

Vom Mythos der politischen Mitte

Günther Rütger

Vertrauen, Verantwortung und die Würde des Kompromisses

Henrik Gast

„Kanzlerkommunikation“ von Adenauer bis Merkel

Michael Püschner

Der Fraktionsreferent – ein politischer Akteur?

Editorial

Am 27. September 2009 findet die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag statt. Er ist das einzige Verfassungsorgan, das direkt vom Volk gewählt wird, und hat somit eine besondere Stellung im politischen System. Erst jüngst ist seine Bedeutung nochmals bestätigt worden: Mit dem Urteil zum sogenannten „Lissabon-Vertrag“ hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass weitere Schritte zur vertieften Integration in die Europäische Union nicht ohne parlamentarische Billigung möglich sind.

Demokratische Verhältnisse sind jedoch keine Selbstverständlichkeit. Es muss deshalb beunruhigen, wenn die Volksparteien stetig an Boden verlieren und die Wahlbeteiligung immer weiter sinkt. Das liegt auch daran, dass der parlamentarische Prozess vielfach als taktisch motiviertes Gezänk von Parteien wahrgenommen wird, die sich in den Augen vieler Bürgerinnen und Bürger immer weniger voneinander unterscheiden. In der zu Ende gehenden Legislaturperiode war es für die an der Großen Koalition beteiligten Parteien besonders schwer, ihr Profil zu schärfen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sie selbst nun ein Ende dieser Konstellation wünschen.

Angesichts von fünf bzw. sechs Parteien, die realistische Chancen haben, in den Bundestag einzuziehen, sind viele unterschiedliche Koalitionen denkbar. Doch unabhängig davon, wie die Wahl ausgeht: Es ist Aufgabe der Politik und der Medien, stärker dafür Sorge zu tragen, dass der parlamentarische Prozess transparenter wird. Es ist fatal, wenn notwendige Aushandlungsprozesse nur als „politisches Theater“ wahrgenommen werden. Denn gerade darin liegt eine Stärke der parlamentarischen Demokratie: Sie lässt Streit über verschiedene Positionen zu – und Kompromisse sind Teil ihres Wesens.

Johannes Piepenbrink

Neue Qualität des Parteien- wettbewerbs im „Superwahljahr“

Welche Besonderheiten existieren für Wähler und Mobilisierer unmittelbar vor der Bundestagswahl 2009? Was charakterisiert die neue Qualität des Parteienwettbewerbs in Deutschland? Die Bundestagswahl von 2005 hatte die Qualität von *critical elections*: Es wird nie mehr

so, wie es vorher einmal war.¹ Seitdem existiert ein asymmetrisches, changierendes Fünfparteiensystem mit neuer Qualität und mit weitreichenden Konsequenzen sowohl für die Regierungsbildung im Bund als auch in den westdeutschen Län-

dern.² Jenseits der Großen Koalition sind entlang der tradierten parteipolitischen Lager keine Bündnisse mehr kalkulierbar mehrheitsfähig. Erschwert wird die Unübersichtlichkeit dadurch, dass das Potenzial der SPD als Multikoalitionspartei eingefroren ist. Zumindest bis zur nächsten Bundestagswahl wird die Tabuisierung der Linken auf Bundesebene gepflegt. Vielparteienparlamente können zwar noch zu Zweierkoalitionen führen, aber weniger verlässlich als zu früheren Zeiten. Sogenannte Lager- oder Traditionskoalitionen werden durch neue Varianten zur Regierungsbildung ersetzt, etwa durch lagerübergreifende Zusammensetzungen (z. B. Schwarz-Grün), neue Regierungs- bzw. Koalitionstypen (z. B. Große Koalitionen, Dreier-Bündnisse) oder neue Regierungsformate (z. B. Minderheitsregierungen).³

Wer nicht nur rechnerische, sondern belastbare politische Mehrheiten sucht, muss sich zukünftig auf dem Koalitionsmarkt tummeln. Der deutsche Parteienwettbewerb hat somit hinsichtlich der Fragmentierung, Segmentierung und Polarisierung Dimensionen angenommen, die vergleichbar sind mit denen auf europäischer Ebene.⁴ Die Parteiendemokratie ist seit 2005 in Deutschland im Hinblick auf Koalitionsformate bunter, vielgestaltiger, entlagerter, mobiler und koalitionsöffener geworden. Die Sprache der Spitzenakteure spiegelt das allerdings bislang nur selten wider. In alter Rhetorik werden immer noch Lagerpolarisierungen vorgenommen. Denn Wähler haben eine Sehnsucht nach Unterscheidbarkeit der Angebote. Auch für Wahlkämpfer ist es daher einfacher, polarisierend zu mobilisieren. Doch die erwartbare machttaktische Koalitions-Lotterie, bei der nach Schließung der Wahllokale politisch alles möglich sein wird, was arithmetisch zwingend ist, verflüssigt die Lager-Sehnsucht.

Die Auszehrung und Selbstverzweigung der Volksparteien durch ein Regieren in Großen Koalitionen und einen wachsenden Koalitionsmarkt⁵ machen die Entscheidung an der Wahlurne für die Bürgerinnen und Bürger zum Vabanquespiel. Der Stimmzettel wird zum Lotterieschein. Im September 2009 wird erstmals im Bewusstsein dieses Koalitionsmarktes gewählt – und im Bewusstsein der bundesweit vermittelten Erfahrungen um Mehrheiten in Hessen nach den Landtagswahlen 2008 und 2009. Eine

¹ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Was entschied die Bundestagswahl?, in: APuZ, (2005) 50–51, S. 12–18.

² Vgl. Oskar Niedermayer, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Frank Decker/Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 114–135.

³ Vgl. Frank Decker, Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 40 (2009) 2, S. 431–453.

⁴ Vgl. Gerd Mielke/Ulrich Eith, Im Versuchslabor. Der Strukturwandel des deutschen Parteiensystems, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2008) 4, S. 94–103.

⁵ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Die Konsensmaschine stottert, in: Die Zeit vom 16. 10. 2008.

Karl-Rudolf Korte
Dr. rer. pol. habil., Dr. phil,
geb. 1958; Professor für Politik-
wissenschaft an der Universität
Duisburg-Essen und Direktor
der NRW School of Governance,
Lotharstraße 53,
47057 Duisburg.
krkorte@uni-duisburg-essen.de

Bundesregierung, die nur durch offenen Wortbruch von Koalitionsaussagen zustande kommen könnte, ist vor diesem Erfahrungsschatz unwahrscheinlich. Wahrhaftigkeit ist auch in der Politik ein hohes Gut – Klarheit hingegen weniger. Insofern ringen die Parteien im Moment – wesentlich differenzierter als bisher – um Koalitionsaussagen, die ihnen wiederum Spielraum für Regierungsbildungen lassen. Wenn allerdings für den Wähler nicht klar ist, was aus der abgegebenen Stimme folgt – eine Stimme für Angela Merkel oder eine Stimme für Frank-Walter Steinmeier? – sinkt die Motivation, wählen zu gehen. Insofern sind vor allem die kleineren und mittleren Parteien gut beraten, wenn sie zumindest signalisieren, welche der vielen Koalitionsvarianten sie ausschließen.

Weichgespülte Lager: Lähmungswirkungen der Großen Koalition

Der neue Koalitionsmarkt deutet darauf hin, dass nach 2005 eine deutlich veränderte Wettbewerbskonstellation entstanden ist.¹⁶ Das gilt allerdings nicht für die Stärkeverhältnisse der wahrgenommenen Lager. Die Konkurrenz zwischen den einzelnen Parteien im linken Spektrum (SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) hat dem linken Lager insgesamt, gemessen am Wählerzuspruch, nicht geschadet. Bei den Bundestagswahlen 1998, 2002 und 2005 verfügte die politische Linke elektoral sogar über die absolute Mehrheit – zwischen 50,9 und 52,7 Prozent vor dem sogenannten bürgerlichen Lager.¹⁷

Doch dieses linke ist ein „defektes Lager“ (Joachim Raschke). Denn im Bund möchte die SPD mit der Linken (noch) nicht koalieren. Und die Grünen gehören nur noch kulturell zum linken Lager, nicht jedoch im Hinblick auf die wahlsoziologischen Befunde, nach denen sie vom bürgerlichen Mittewähler favorisiert werden.

¹⁶ Vgl. Rainer Olaf Schultze, Wählerverhalten im Zeichen struktureller Vielfalt, in: *Der Bürger im Staat*, (2009) 2, S. 82–89; Heiko Geiling/Michael Vester, Das soziale Kapital der politischen Parteien. Die Akzeptanzkrise der Volksparteien als Frage der Individualisierung oder der sozialen Gerechtigkeit, in: Frank Brettschneider u. a. (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden 2007, S. 457–490.

¹⁷ Vgl. Frank Decker, Veränderungen in der Parteienlandschaft, in: *Der Bürger im Staat*, (2009) 2, S. 74–81.

Politische Arithmetik besteht jedoch nicht in der Addition von Wählerstimmen – wie bei Zufallsmehrheiten –, sondern koalitionsgemäß in der Kombinierbarkeit politischer Absichten. Und diese sind im sogenannten bürgerlichen Lager der konservativen Mitte-rechts-Parteien (CDU/CSU und FDP) klarer kombinierbar als beim „defekten Lager“. Die Stärkeverhältnisse dieser beiden Blöcke haben sich in der Wählerschaft seit 2005 nur marginal verändert. Sie wirken eingefroren. Nur innerhalb der Lager zeigt sich Volatilität. Doch die Versuche, alte Konfrontationen zu reaktivieren, treffen auf eine Wettbewerbskonstellation, die nur noch weichgespülte Lager erkennen lässt.

Die Große Koalition hat ihre lähmenden Spuren hinterlassen. Selbst die Ränder sind in den beiden Volksparteien nach vier Jahren konturlos. In der Konsequenz scheiden auch „Furcht-Szenarien“ aus: Weder die marktradikale Kälte einer schwarz-gelben Koalition noch ein postsozialistisches Gespenst des linken Lagers können auf Resonanz hoffen. Im Gegenteil: Jede Pointierung im Wahlkampf könnte am Ende die letzten tausend Stimmen kosten, die eine rechnerische Mehrheit ermöglichen.

Mobilisierungs-Paradoxien: Widersprüchliche Signale

Mit der Ferienzeit liegt eine gedehnte Phase der Entschleunigung unmittelbar vor der entscheidenden Etappe des Bundestagswahlkampfes. Ein Viertel aller Wählerinnen und Wähler entscheidet mittlerweile erst in der letzten Woche vor der Wahl, welcher Partei sie bzw. er die Stimme gibt.¹⁸ Wer nicht mobilisiert, verliert die Wahl. Doch welche Wahlkampfaktion welche Wirkung hat, kann die Wahlkampfforschung bis heute nur ansatzweise beantworten.¹⁹ Im „Superwahljahr“ 2009 ist die strategische Mobilisierung mit

¹⁸ Vgl. Richard Hilmer/Rita Müller-Hilmer, Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel und Kontinuität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (2006) 1, S. 183–218; Thomas Petersen, Die unverdrossenen Nichtwähler, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 22. 7. 2009.

¹⁹ Vgl. Harald Schoen, Daten in der empirischen Wahlforschung, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden 2005, S. 89–103.

zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Zu beobachten sind eine Reihe von Paradoxien – also scheinbar oder tatsächlich unauflösbare Widersprüche:

„Umrechnungs-Paradoxon“: Es existiert eine vom Bundesverfassungsgericht im Juli 2008 höchstrichterlich als „widersinnig“ eingestufte Paradoxie, die mit den Überhangmandaten und dem sogenannten negativen Stimmengewicht zusammenhängt: Ein Mehr an Stimmen kann unter bestimmten Umständen zu einem Weniger an Mandaten führen. Bis 2011 muss der Gesetzgeber das Wahlrecht ändern.¹⁰ Überhangmandate gehören praktisch zur Geschichte des Bundestags,¹¹ SPD und CDU haben wechselseitig und periodisch davon profitiert. Das Novum könnte diesmal darin bestehen, dass rechnerisch eine Regierungsmehrheit ausschließlich über derartige Überhangmandate zustande kommt.

Wie hoch wäre dann die politische Legitimität der Regierung – zumal in Zeiten der Wirtschaftskrise, in der drastische Verteilungskonflikte voraussichtlich zunehmen werden? Die Frage nach der Legitimität stellt sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zugespitzt.¹²

„Abwahl-Paradoxon“: Auch das Regierungsformat der Großen Koalition führt zu Kuriositäten. Das Hauptmotiv von Wählern ist häufig, eine Regierung abzuwählen, oder zumindest politische Macht neu zu verteilen. Das kann aber diesmal nicht gelingen, denn die Große Koalition will gar nicht mehr antreten und führt auch keinen Koalitionswahlkampf. Von Beginn an galt die Große Koalition als strategische Gemeinschaft der Wahlverlierer.¹³ Rechnerisch wird eine Fortsetzung zwar nicht ausgeschlossen, aber politisch auch nicht dafür geworben.

¹⁰ Urteil BVerfG vom 3. 7. 2008; vgl. dazu auch Dieter Nohlen, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl, 40 (2009) 1, S. 179–195.

¹¹ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Wahlen in Deutschland, Bonn 2009⁶, S. 62–67.

¹² Vgl. Joachim Behnke, Kanzlerin: Merkel, Vizekanzler: Westerwelle, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 2. 7. 2009.

¹³ Vgl. K.-R. Korte (Anm. 1); Uwe Thaysen, Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: ZParl, 37 (2006) 3, S. 582–610.

„Ungleichzeitigkeits-Paradoxon“: Mobilisieren ist für Parteistrategen 2009 auch deshalb so schwer, weil es besonderer Erklärungen über aktuelle Partei-Sympathien bedarf. Wie erklärt sich das „Gelb-Fieber“, das Umfragehoch der FDP in der Wirtschafts- und Finanzkrise? Hatten die Liberalen nicht zum Chor der marktradikalen Befürworter gehört, wobei zügel- und regellose Märkte doch mit zu den Auslösern der Krise gerechnet werden können?

Krisengewinner müsste eigentlich Die Linke sein, die als einzige Partei linke Kapitalismuskritik salonfähig machte. Doch für sie ist ein Krisenbonus in den Umfragen nicht erkennbar. In der Wahrnehmung vieler Wähler müssten die Umfragedaten für FDP und Linke normalerweise in die umgekehrten Richtungen weisen. Die Erklärungen für dieses Phänomen ergeben sich sachlogisch: Nicht Sympathie und Rechthaberei sind im Wahljahr gefragt, sondern ökonomische Sachkompetenz, die wiederum eine Mehrzahl der Wähler bei der FDP, nicht aber bei den Linken vermutet.¹⁴

„Lindenstraßen-Paradoxon“: Wer die Große Koalition als Dauerserie ohne absehbares Ende verhindern möchte, muss die Parteien der Großen Koalition wählen. Nur wenn die Volksparteien genügend Stimmen erhalten, reicht es am Ende für Koalitionen mit kleineren Parteien.

„Abschwung-Paradoxon“: Wirtschaftliche Abschwungphasen stellten bislang immer schwierige Rahmenbedingungen dar, um wiedergewählt zu werden. Auch diese Regel könnte 2009 durchbrochen werden. Trotz eines historisch einmaligen Minus-Wachstums (Rezession in Höhe von sechs Prozent des BIP) deuten die Umfragedaten im Moment nicht darauf hin, dass sich die Kanzlerschaft Merkels dem Ende zuneigt. Die Fortsetzung der Großen Koalition würde ihre Kanzlerschaft ebenso sichern wie nicht ganz unwahrscheinliche schwarz-gelbe oder schwarz-grüne Mehrheiten.

„Ampel-Paradoxon“: Die SPD hat ein zusätzliches Paradoxon geschaffen. Sie kämpft

¹⁴ Vgl. Infratest dimap, ARD-Deutschlandtrend April 2009, Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und sechs Tageszeitungen, S. 13.

Postmoderne Regierungsbildung: Europäische Formate

offiziell gegen Schwarz-Gelb und plakatierte bereits im Europawahlkampf die „Finanzhaie“ gegen die FDP. Andererseits braucht sie die Liberalen am Wahlsonntag nach 18 Uhr vermutlich dringend. Denn nur eine Ampel-Koalition (Rot-Gelb-Grün) kann Steinmeier realistisch ins Kanzleramt bringen.

Die Mobilisierung der eigenen Anhänger ist für die CDU und die SPD – auch unabhängig von diesen Paradoxien – im Wahljahr 2009 extrem schwierig. Denn weder Merkel noch Steinmeier sind Wahlkampf-Heroen. Sie sind als Exzentriker der Parteiendemokratie an die Spitze der Partei bzw. in die Position des Kanzlerkandidaten gekommen.¹⁵ Innerparteilich belastbare Kampfgemeinschaften ergeben sich daraus nicht automatisch. Die leise programmatische Revolution,¹⁶ die Merkel im Bereich der Gesellschafts-, Familien-, Integrations- und Umweltpolitik ultrapragmatisch vollzogen hat, verunsicherte konservative Stammwähler.¹⁷

Frank-Walter Steinmeier kann noch weniger als Angela Merkel auf eine enthusiastische Unterstützung im eigenen Lager hoffen. Dafür gilt er zu sehr als „Schröderianer“ und bleibt in Mithaftung für die Agenda 2010.¹⁸ Besonders herausgehobene Mobilisierungseffekte sind diesmal auch nicht vom TV-Duell zu erwarten, das 2005 immerhin rund 20 Millionen Zuschauer über fast die gesamte Ausstrahlungsdauer vor die Fernsehgeräte lockte.¹⁹ Das TV-Duell wird diesmal eher den Charakter eines Selbstgesprächs unter Kabinettsmitgliedern haben.

¹⁵ Vgl. Gerd Mielke: The Misfit. Angela Merkel und ihr zweiter Versuch, einen ordentlichen Wahlkampf für die Union zu machen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, (2009) 2, S. 9–19.

¹⁶ Vgl. Werner A. Perger, *Sanfter Konservatismus und der Verlust der Mitte* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse), Berlin u. a. 2008.

¹⁷ Vgl. Karl-Rudolf Korte, *Präsidentielles Zaudern – Suchbewegungen nach dem Phänomen Angela Merkel und dem Kipp-Punkt des Regierens*, in: *FAZ* vom 18. 4. 2009, S. 11.

¹⁸ Vgl. Gerd Mielke, *Endspurt mit schweren Beinen. Zur innerparteilichen Lage der SPD*, in: Matthias Machnig/Joachim Raschke (Hrsg.), *Wohin steuert Deutschland? Bundestagswahl 2009, Ein Blick hinter die Kulissen*, Hamburg 2009, S. 229–242.

¹⁹ Vgl. Marcus Maurer u. a., *Schröder gegen Merkel. Wahrnehmung und Wirkung des TV-Duells 2005 im Ost-West-Vergleich*, Wiesbaden 2006.

Die strukturierte Vielfalt am Wählermarkt,²⁰ den wiederum ein komplexer Koalitionsmarkt mit neuen Formeln zur Macht ergänzt, lässt bereits lange vor der kommenden Bundestagswahl Spekulationen über potenzielle Regierungsbildungsprozesse zu.²¹ Falls es zu einer Zwei-Parteien-Traditionskoalition entlang der unterstellten Lager reichen sollte, erübrigt sich jedes Gedankenspiel. Nach langen Sondierungen könnte am Ende von Verhandlungen auch die Große Koalition eine Fortsetzung erfahren. Abseits dieser beiden Varianten sind indes postmoderne Regierungsbildungsprozesse (Koalitionsmuster, Koalitionstypen, Regierungsformate) vorstellbar, die europäischen Ausprägungen folgen und nicht nur Nachteile mit sich bringen.²²

Multiple Koalitionen: Neue Konstellationen führen zu neuen Koalitionen. Lagerübergreifende, multiple Koalitionen mit drei und mehr Partnern könnten mathematisch notwendig werden. Ob sie sich inhaltlich im Sinne von neuen Problemsichten- und Lösungsansätzen bewähren, entscheidet der Wähler. Faktisch liegt die Kraft der Innovation solcher Koalitionen in der Ausprägung veränderter Perspektiven auf neue gravierende Konfliktlinien, die in Traditionsformationen nicht mehr lösbar erscheinen. Den Kanzler bzw. die Kanzlerin könnte auch der jeweils kleinste Koalitionspartner stellen. Das würde die Kraft politischer Kollegialität stärken.

Machtwechsel ohne Ankündigung: In den vergangenen 60 Jahren fanden die meisten Machtwechsel wählerunabhängig statt, also ohne vorausgehende Bundestagswahlen.²³

²⁰ Vgl. R. O. Schultze (Anm. 6); Bernhard Weßels, *Bürgervertrauen ist parteiisch. Von einer Krise der Repräsentation kann in Deutschland keine Rede sein*, in: *WZB-Mitteilungen*, (2009) 124, S. 9–12.

²¹ Vgl. Franz Urban Pappi, *Regierungsbildung im deutschen Fünf-Parteiensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, (2009) 2, S. 187–202.

²² Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 1999, S. 90–115; Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden 2009⁴.

²³ Vgl. Karl-Rudolf Korte, *Konjunktoren des Machtwechsels in Deutschland: Regeln für das Ende der Regierungsmacht?*, in: *ZParl*, 31 (2000) 4, S. 833–857.

Entweder als Typus des selbsterneuenden Machtwechsels – als Austausch des Kanzlers der Regierungspartei – oder als dosierter Machtwechsel – als kontinuierlich verbürgendes Weiterregieren mit einem der Koalitionspartner. Solche Modelle sind vorstellbar, wenn beispielsweise aus einer Großen Koalition heraus nach zwei Jahren die Sehnsucht nach einem linken Mehrheitslager wachsen sollte. Das konstruktive Misstrauensvotum könnte es einleiten.

Machtwechsel mit Rotations-Ankündigung: Ebenso ist vorstellbar, dass ein Termin vereinbart wird, wann der amtierende Kanzler zurücktritt und einem Rotationsmodell folgend der Vizekanzler zum Regierungschef gewählt wird. Unvergleichbar, aber dennoch mit gewissen Analogien, hatte sich bereits 1961 die FDP im Koalitionsvertrag mit der Union zusichern lassen, dass Konrad Adenauer nach zwei Jahren Regierungszeit einem anderen CDU-Kanzler Platz macht – was allerdings nicht eingelöst wurde.¹²⁴

Minderheitsregierung mit präsidentiellem Steuerungsmodell: Der Bundespräsident könnte zum Kanzlermacher werden.¹²⁵ Denn er spielt im formalen System der politischen Willensbildung nur solange keine eigenständige Rolle, wie belastbare politische Mehrheiten vorhanden sind. Das ändert sich schlagartig, wenn sich keine stabilen Mehrheiten für eine potenzielle Regierung abzeichnen. Seine *hard power* findet sich in Artikel 63 des Grundgesetzes. Er hat das Vorschlagsrecht für die Kanzlerwahl im ersten Wahlgang. Er ist verfassungsrechtlich weder personell noch zeitlich an den namentlichen Kanzler-Vorschlag des Bundestages gebunden. Auch nach weiteren erfolglosen Wahlgängen ohne eine sogenannte Kanzlermehrheit – nach Ablauf der 14-Tagesfrist – kann der Bundespräsident entscheiden, ob er einen mit relativer Mehrheit gewählten Minderheitskanzler benennt oder den Bundestag auflöst.¹²⁶

Es könnte zum präsidentiellen Entscheidungshandeln in Krisenzeiten kommen,

¹²⁴ Vgl. Karlheinz Nlclauß, *Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Paderborn 2004².

¹²⁵ Vgl. Karl-Rudolf Korte, *Krisenzeiten: Die Stunde des Staatsoberhauptes*, in: SZ vom 18./19. 4. 2009, S. 2.

¹²⁶ Vgl. dazu auch Rudolf Morsey, Heinrich Lübke. Eine politische Biographie, Paderborn 1996.

wenn sich keine Kanzlermehrheiten abzeichnen oder monatelange Sondierungen der Parteien um Koalitionsmehrheiten vorprogrammiert sind. Wie lange soll der Bundespräsident bei unklaren Mehrheiten darauf vertrauen, dass sich eine stabile Koalition findet? Wann wäre ein Vorschlag angebracht, eine unverbrauchte Kandidatin oder einen Kandidaten – also nicht die Spitzenkandidaten der Parteien im Wahlkampf – mit einer Regierungsbildung zu betrauen?

Bislang hat das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten in der Staatspraxis keine größere Bedeutung gewonnen, was sich aber nach der Wahl 2009 ändern könnte. Sicher würde der Präsident nur einen „Kanzlerkandidaten“ vorschlagen, bei dem er durch nicht-öffentliche Vorsondierungen sicher ist, dass er eine Mehrheit organisieren kann. Der Kandidat braucht kein Mandat im Bundestag und er muss keinesfalls der stärksten Fraktion angehören. Nur innerhalb einer Koalition hat bislang stets die stärkste Fraktion den Anspruch erhoben, den Kanzler zu stellen. Doch auch das ist nur Konvention, kein Verfassungsrecht.

Eine vom Bundespräsidenten legitimierte Minderheitsregierung (Allparteienmodell oder Einparteienmodell) könnte wie in skandinavischen Ländern Erfolg haben, wenn im Bundestag prinzipiell mehrere Optionen der Mehrheitsfindung mit verschiedenen Parteien für Sachkoalitionen vorhanden sind. Regierungs-, Stütz- oder Tolerierungsfractionen¹²⁷ sind notwendig, um in so einem parlamentarischen Alltag ad hoc Mehrheiten zu sichern. Da zur Zeit im Parteienwettbewerb faktisch keine starke Lagerpolarisierung vorhanden ist, wären die Rahmenbedingungen prinzipiell nicht schlecht, zumal präsidentielle Muster des Regierens auch im klassischen Modell der bundesdeutschen Regierungsmehrheit erkennbar sind.¹²⁸

¹²⁷ Vgl. dazu auch Winfried Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991, S. 24–26.

¹²⁸ Vgl. Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, Paderborn u. a. 2009³, S. 190–201; Thomas Poguntke/Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005.

Atlöse Ruhe: Sicherheitskonservatismus

Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellt das Politikmanagement unter extreme Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit.¹²⁹ Ebenso gilt dies für die Wahlkampfstrategie und den Parteienwettbewerb. Strategische Momente verschaffen einer Kanzlerschaft den immerwährenden Eintrag ins Geschichtsbuch.¹³⁰ Die seit 2008 bestehende Krise gehört zweifellos zu solchen markanten Schlüsselereignissen, die aus der Enge des situativen Regierens ein Reservat der Schlauheit machen können. Die Krise hat politische Gewissheiten in einer ähnlichen Geschwindigkeit vernichtet wie die Finanzakrobaten das Kapital. Weniger Schulden, ausgeglichene Haushalte, Reduzierung der Staatsquote – das klingt mittlerweile wie frühe Vorgeschichte. Damit frisst die Krise auch ein Stück demokratische Normalität.

Wie wirkt sich dieser Schwund an Gewissheiten auf politische Einstellungen aus? Die Große Koalition hat wenige Monate vor ihrem selbst herbeigesehnten Ende erstmals auch ein großes Mandat zum Handeln erhalten. Bei Angela Merkel schien sich bislang das Besondere ihrer Kanzlerschaft auf das Ausnahmeformat der Koalition zu beziehen und immer wieder auf die Anerkennung, als erste Frau zur Kanzlerin gewählt worden zu sein.¹³¹ Doch erst in dem Moment, in dem die Ökonomie im Schatten des aktuellen Zeitendrucks ihre Leitfunktion für die Politik verlor, hat Merkel den strategischen Moment, der ihre Kanzlerschaft unvergessen machen könnte – ein Kipp-Punkt des Regierens, der in den Machtverlust oder souverän in eine zweite Amtszeit führen kann.

Noch herrscht ratlose Ruhe. Kaufmännisch-kühl betrachten die Wähler das Krisenszenario. Das Primat der Politik scheint zurückgekehrt. Die Regierungen erkämpfen

sich Tageserfolge, ohne zu verhehlen, dass sie nicht wissen, ob ihre Entscheidungen sich als richtig erweisen werden. Auf der Suche nach Schuldigen für die Krise fehlt unserer Wut ein Adressat. Insofern ist unklar, wie sich die politischen Einstellungen der Wähler bis zum Wahltag entwickeln. Radikalisiert sich die Straße? Oder gilt das Hauptaugenmerk der individuellen Absicherung? Kann die Große Koalition unter solchen Bedingungen als Gewinnerin aus der Krise hervorgehen?

Vieles deutet darauf hin, dass in diesem Wahljahr noch weniger als bisher die Sympathie der Kandidaten oder der Parteien entscheidet. Was zählt, sind offenbar Erfahrung im Krisenmanagement und die Ausstrahlung ökonomischer Kompetenz. Unsichere Wähler wählen keine unsicheren Politiker.¹³² Wähler haben mehrheitlich ein feines Gespür dafür, ob ein Kandidat als populistischer Volksbelauscher daherkommt oder als Problemlöser. Der öffentliche Diskurs hat sich verändert. Sicherheit schlägt Gerechtigkeit: Aus der Renaissance der Sozialstaatskrän nach 2005 entwickelte sich die Renaissance der Politik. Aus der Frage nach sozialer Gerechtigkeit wurde die Suche nach Sicherheit. Das Grundgefühl einer Risikokultur hat sich in alle Schichten ausgeweitet. Ein sozialpolitischer Sicherheitskonservatismus, bei dem es primär um Wohlstandssicherung geht, breitet sich aus – kombiniert mit einem biedermeierlichen Rückzug ins Private und einem Vertrauensvorschub gegenüber dem Staat.¹³³

Das „Superwahljahr“ 2009 wird überschattet von den Konturen des Neuen. Der Parteienwettbewerb steht einer strukturierten Vielfalt der Wähler gegenüber. Multioptionswahlkämpfe voller Paradoxien setzen traditionellen Mobilisierungsstrategien Grenzen. Das Wählen im Schatten der Großen Koalition und der Wirtschaftskrise erreicht eine Eigenständigkeit, die sich historischen Analogien entzieht.

¹²⁹ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Strategie und Regierung. Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit, in: Ralf Tils/Joachim Raschke (Hrsg.), Politische Strategie. Eine Einführung, Wiesbaden 2009 (i. E.).

¹³⁰ Vgl. K.-R. Korte (Anm. 17); ders., Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft, Stuttgart 1998.

¹³¹ Vgl. ders., Präsidentielles Zaudern. Der Regierungsstil von Angela Merkel in der Großen Koalition 2005–2009, in: Sebastian Bukow/Wenke Seemann (Hrsg.), Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005–2009, Wiesbaden 2009 (i. E.).

¹³² Vgl. Stefanie Delhees u. a., Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation. Westeuropäische Parteien auf Mehrheitsuche, Baden-Baden 2008.

¹³³ Vgl. Serge Embacher, Demokratie Nein danke? Demokratieverdross in Deutschland, Die neue Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2009; Karl-Rudolf Korte, Linkskonservativ mitfühlend, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (2007) 12, S. 49–52.

Reimut Zohlnhöfer

Große Koalition: Durchregiert oder im institu- tionellen Dickicht verheddert?

In der Bundesrepublik wird eine Große Koalition stets als demokratischer Sonderfall interpretiert. Die große Mehrheit, auf die

Reimut Zohlnhöfer

Dr. rer. pol., geb. 1972;

Professor für Politikwissenschaft, insbesondere international vergleichende Politikfeldanalyse, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg. reimut.zohlnhoefer@uni-bamberg.de

sich eine solche Regierung im Bundestag stützen kann, wird zuweilen als Gefahr für die Demokratie wahrgenommen, weil die Opposition zu schwach sei. Zugleich wurde gelegentlich erwartet, dass nur eine Koalition aus den beiden Volksparteien in der Lage sei, die notwendigen Strukturreformen vom Föderalismus bis zu den Sozialversicherungssystemen anzugehen. Im Folgenden sollen beide Erwartungen auf ihre empirische Richtigkeit hin untersucht werden. Erstens soll der Frage nachgegangen werden, ob es der Großen Koalition mit ihrem Sitzanteil im Bundestag von über 72 Prozent und einem Bundesrat, in dem keine Länderregierung vertreten war, der nicht mindestens einer der Koalitionspartner angehörte, gelungen ist, weitreichende Reformen durchzusetzen und die Strukturprobleme der Bundesrepublik anzugehen. Hat sich die Große Koalition also als „Koalition der neuen Möglichkeiten“ erwiesen, die Angela Merkel in ihrer ersten Regierungserklärung angekündigt hatte? Und zweitens: Konnte die Große Koalition tatsächlich, wie von verschiedenen Beobachtern gefürchtet oder erhofft, „durchregieren“, ohne sich im institutionellen Dickicht zu verheddern?

Nach einem knappen Überblick über die Reformtätigkeit der Großen Koalition werden daher die einzelnen Institutionen – Bundesrat, Vermittlungsausschuss, Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident – daraufhin untersucht, inwieweit sie auch für die Große Koalition relevant waren. Abschließend sollen dann die Grenzen des Verselbständigungs-, aber auch des Gestaltungsspielraums diskutiert werden, die innerhalb der Koalition selbst angesiedelt sind.

Reformbilanz der Großen Koalition

Wenn man einen Blick auf die Reformbilanz der Großen Koalition wirft,¹ ist zu konstatieren, dass eine Reihe von Reformen insgesamt gelungen ist und einige von ihnen sogar durchaus weitreichend waren. Auch wenn das letzte Wort über die Auswirkungen der Föderalismusreformen noch nicht gesprochen ist, ist es hier doch zu nennenswerten Veränderungen gekommen. Beträchtliche Pfadabweichungen sind zudem in der Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Ausbau der Kindertagesstätten für unter Dreijährige zu erkennen. Diese Pfadabweichungen waren zwar auch schon von den rot-grünen Familienministerinnen angestrebt worden, aber der Durchbruch gelang erst unter der Regierung Merkel.

Das Gleiche gilt für die Erhöhung des Renteneintrittsalters und für die Unternehmenssteuerreform, mit der nach 20-jähriger Diskussion die steuerliche Belastung deutscher Unternehmen zumindest in die Nähe des Durchschnitts der 15 langjährigen EU-Mitgliedstaaten (EU-15) gesenkt wurde. Ein gewisser Erfolg ist der Koalition zumindest bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008 auch bei der Haushaltskonsolidierung gutzuschreiben, und auch der beherzte Einsatz zur Bekämpfung dieser Krise ist positiv zu vermerken. Wenigstens einen symbolischen Erfolg, der den Vorgängerregierungen verwehrt blieb, konnte die Bundesregierung auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen feiern, die sie unter die Grenze von 40 Prozent vom Bruttolohn senkte.

¹ Dieser Abschnitt hat von Papieren profitiert, die am 26. und 27. 3. 2009 bei der Konferenz „Bilanz der Großen Koalition“ in Bremen präsentiert wurden und 2010 in einem von Christoph Egle und mir herausgegebenen Band erscheinen werden.

Gleichwohl ist die Bilanz der Großen Koalition keine reine Erfolgsgeschichte. Einige Reformen blieben Stückwerk, teilweise widersprachen sie sich sogar, wenn sie nicht ganz scheiterten. So widersprechen beispielsweise die „außerplanmäßigen“ Rentenerhöhungen 2008 und 2009 der Logik der Erhöhung des Renteneintrittsalters, und die Bemühungen um eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden konterkariert von der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG) I für Ältere. Die Gesundheits- und die Pflegereform waren ebenfalls keine großen Würfe, beide führten im Gegenteil – entgegen ihrer wirtschaftspolitischen Zielsetzung – sogar zu steigenden Beiträgen. Dennoch ist insbesondere der Gesundheitsreform zugute zu halten, dass sie durch die Stärkung der Stellung des Staates in diesem Politikfeld den Handlungsspielraum nachfolgender Regierungen erweitert hat. Ebenso umstritten sind die Mindestlöhne, die zwar auf acht Branchen ausgedehnt, aber nicht flächendeckend eingeführt wurden, wie von der SPD gewünscht. Die von der Union geforderte stärkere Liberalisierung des Arbeitsmarktes blieb ebenfalls aus. Auch in der Politik der Inneren Sicherheit blieben einige Pläne der Union unverwirklicht, vor allem die Ermöglichung eines Bundeswehreinsetzes im Innern. Ganz gescheitert sind schließlich auch das geplante Umweltgesetzbuch sowie die beiden zentralen Privatisierungsprojekte der Legislaturperiode, Bahn und Flugsicherung.

Im institutionellen Dickicht

Der knappe Überblick über die Ergebnisse der Reformbemühungen der Großen Koalition sollte gezeigt haben, dass eine Bilanz zu einem differenzierten Ergebnis kommen muss. Zwar wird die gelegentlich in den Medien gestellte Diagnose von Stillstand und Blockade den empirischen Befunden nicht gerecht, doch eine Politik „aus einem Guss“ hat die Große Koalition eben auch nur selten zustande bekommen. Warum hat die Regierung Merkel aber ihre vermeintliche Machtfülle nicht dazu nutzen können, in allen relevanten Politikfeldern Strukturreformen durchzusetzen? Um diese Frage zu klären, soll nun ein Blick auf die institutionellen Beschränkungen geworfen werden, mit denen sich die Große Koalition auseinanderzusetzen hatte, um zu

überprüfen, ob das „Durchregieren“ vielleicht auch zu Zeiten großer Bundestagsmehrheiten an solchen Institutionen scheitert.

Bundesrat und Vermittlungsausschuss

Der Bundesrat war insbesondere nach der Wiedervereinigung ein besonders wichtiger Vetospieler. Das lag einerseits daran, dass seine Zustimmung zu 50 bis 60 Prozent aller Gesetze zwingend erforderlich war, damit das jeweilige Gesetz in Kraft treten konnte. Andererseits war es nach 1990 praktisch die Regel, dass die jeweilige Bundesregierung keine parteipolitische Mehrheit im Bundesrat mehr besaß, sondern im günstigsten Fall auf Stimmen der sogenannten gemischt regierten Länder angewiesen war, in deren Regierung also eine Partei beteiligt war, die auch der Bundesregierung angehörte, während der andere Koalitionspartner auf Bundesebene in der Opposition war. Im für die Bundesregierung ungünstigeren Fall kontrollierte die Bundestagsopposition sogar die Mehrheit im Bundesrat. In beiderlei Hinsicht konnte die Große Koalition auf günstigere Verhältnisse hoffen.

So war es eines der zentralen Ziele der ersten Föderalismusreform, die am 1. September 2006 in Kraft getreten ist, den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze an allen Gesetzen zu verringern. Dieses Ziel wurde zumindest quantitativ erreicht. Lag der Anteil der zustimmungsbedürftigen an allen Gesetzen in den vier Legislaturperioden nach der Wiedervereinigung bei rund 55 Prozent, so sank der entsprechende Anteil zwischen dem Inkrafttreten der Reform im September 2006 und dem Juli 2009 auf 40,6 Prozent. Das war der niedrigste Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze in der Geschichte der Bundesrepublik. Zwar ist noch unklar, inwieweit auch bei Schlüsselentscheidungen die Zustimmungspflicht tatsächlich entfallen ist, oder ob von der Neuregelung vor allem Routineentscheidungen profitiert haben. Aber zumindest hinsichtlich der Anzahl der im Bundesrat zustimmungsbedürftigen Gesetze hatte die Große Koalition günstigere Rahmenbedingungen als irgendeine ihrer Vorgängerinnen.

Hinzu kam, dass die Bundesregierung am Anfang ihrer Regierungszeit sogar eine – allerdings knappe – eigene Mehrheit im Bundesrat besaß. Diese Mehrheit von CDU-, CSU- und SPD-Alleinregierungen oder Gro-

ßen Koalitionen auf Länderebene wuchs im Jahr 2006 sogar noch weiter, ehe sie durch den Eintritt der FDP und der Grünen in verschiedene Landesregierungen abschmolz. Seit dem Amtsantritt der CDU/FDP-Koalition in Hessen im Februar 2009 kontrollieren die Partner der Großen Koalition nur noch 30 der 69 Stimmen im Bundesrat, sodass seither die Zustimmung von mindestens einem gemischt regierten Land benötigt wird, wenn Zustimmungsgesetze im Bundesrat verabschiedet werden sollen.

Auffallend ist, dass der Vermittlungsausschuss, in dem Kompromisse zwischen Bundestag und Bundesrat gefunden werden sollen, in der 16. Wahlperiode keineswegs wie in früheren Konstellationen mit gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen in eine Art Winterschlaf gefallen ist. Kam es in den knapp acht Jahren zwischen Oktober 1982 und Mai 1990, in denen die Regierung unter Helmut Kohl auf eine eigene Bundesratsmehrheit vertrauen konnte, zu lediglich acht Vermittlungsverfahren, so wurde der Vermittlungsausschuss in der Regierungszeit der zweiten Großen Koalition zu 18 Gesetzen angerufen (Stand: Juli 2009). Die Mehrzahl dieser Gesetze, nämlich elf, waren zustimmungsbedürftig, die anderen sieben waren Einspruchsgesetze.

Bei den Einspruchsgesetzen war der Einfluss des Vermittlungsausschusses allerdings begrenzt: In drei der sechs bislang abschließend behandelten Fälle wurde als Einigungsvorschlag beschlossen, das Gesetz zu bestätigen, weitere zwei Vermittlungsverfahren endeten ergebnislos, was in beiden Fällen ebenfalls die Durchsetzung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes bedeutete. In drei dieser fünf Fälle, in denen das Vermittlungsverfahren keine Änderungen an dem Gesetz brachte, erhob der Bundesrat anschließend Einspruch, in einem Fall sogar mit Zweidrittelmehrheit, was auch eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich machte, sollte der Einspruch zurückgewiesen werden. Dennoch wurden in diesem wie in den beiden anderen Fällen die Einsprüche des Bundesrates vom Bundestag überstimmt. Dass dies auch im Fall des mit Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erhobenen Einspruchs gelang, war dabei kein Sondereffekt der Situation einer Großen Koalition, da der Bundestag fast einstimmig – lediglich gegen die Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten – den Ein-

spruch zurückwies. Lediglich bei einem Einspruchsgesetz kam es zu einem echten Vermittlungsergebnis, also zu einer Änderung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes.

Deutlich erfolgreicher war die Länderseite erwartungsgemäß bei der Beeinflussung von Zustimmungsgesetzen. In zehn der elf einschlägigen Fälle war das Vermittlungsverfahren erfolgreich, kam es also zu einem Kompromiss zwischen den Positionen von Bundestag und Bundesrat, der schließlich auch von beiden Kammern angenommen wurde. Lediglich in einem Fall beschloss der Vermittlungsausschuss als Einigungsvorschlag, das Gesetz zu bestätigen – was der Bundesrat letztlich akzeptierte. Aus drei Gründen ist allerdings das Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt, kurz BKA-Gesetz, besonders bemerkenswert. Erstens war das BKA-Gesetz das erste wichtige politische Projekt der Großen Koalition, das im Vermittlungsausschuss behandelt werden musste. Zweitens fällt auf, dass die Zustimmung des Bundesrates nicht nur aus landespolitischen Gründen ausblieb, sondern dass bei den Entscheidungen der einzelnen Landesregierungen auch parteipolitische Aspekte eine wichtige Rolle spielten – und das, obwohl die Große Koalition zur fraglichen Zeit noch eine eigene Mehrheit im Bundesrat besaß, wenn auch die knappste mögliche von 35 zu 34 Stimmen. Nachdem sich die SPD in Sachsen aber darauf festgelegt hatte, das Gesetz abzulehnen, und Sachsen somit auch dem Gesetz im Bundesrat nicht zustimmen konnte, folgten auch die Länder Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils auf Druck der SPD diesem Votum.¹² Drittens schließlich ist das BKA-Gesetz das bislang einzige zustimmungsbedürftige Gesetz, zu dem nicht der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen hat. Die Länderkammer versagte dem Gesetz vielmehr schlicht die Zustimmung und überließ es der Bundesregierung, den Vermittlungsausschuss anzurufen, sollte diese das Gesetz noch retten wollen. Das tat die Bundesregierung, und es wurde auch in diesem Fall ein Kompromiss gefunden, der dann schließlich sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit fand.

¹² Vgl. die Darstellung bei Eckart Lohse/Mark Wehner, Rosenkrieg. Die große Koalition 2005–2009, Köln 2009, S. 130 f.

Interessant ist schließlich die zeitliche Entwicklung der Vermittlungsverfahren. Bis zum Machtwechsel in Hessen im Februar 2009, das heißt in den ersten mehr als drei Jahren des Bestehens der Großen Koalition, wurde der Vermittlungsausschuss lediglich zu acht Gesetzen angerufen. Seit die Koalition keine Bundesratsmehrheit mehr besitzt, kam es dagegen in fünf Monaten schon zu zehn Anrufungen. Dieser Verlauf macht deutlich, dass sich die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates auch in Zeiten einer Großen Koalition bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses bemerkbar macht. Insofern stellte der Bundesrat auch für die Große Koalition, die ja mit mindestens einem Partner an der Regierung jedes einzelnen Bundeslandes beteiligt ist, keine zu vernachlässigende Instanz dar. Gleichwohl sind die Konzessionen, die der Bundesrat der Regierungskoalition abtrotzte, bislang gering geblieben.

Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht¹³ als eines der auch im internationalen Vergleich besonders mächtigen Verfassungsgerichte wird als wichtiges Instrument der Opposition gegenüber der Regierung betrachtet. Das gilt insbesondere für das Recht der abstrakten Normenkontrollklage, mit der es der Opposition unter Umständen möglich ist, eine parlamentarische Niederlage noch korrigieren zu lassen. Unter den Bedingungen einer Großen Koalition ist gerade dieses sonst scharfe Schwert allerdings stumpf, da das Recht, eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen, laut Grundgesetz bei der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages liegt. Seit 2005 kontrollierte die Opposition aber weder ein Drittel der Bundestagssitze noch eine Landesregierung, sodass sie auch keine entsprechende Klagebefugnis besaß. Die FDP-Fraktion im Bundestag brachte daher bereits im Dezember 2005 den „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte (Änderung des Artikels 93 Abs. 1 des Grundgesetzes)“ ein,¹⁴ der vorsah, bereits einem Viertel der Mitglieder des Bundestages das Recht auf eine abstrakte Normenkontrollklage zuzuge-

stehen. Durchsetzen konnten sich die Liberalen mit dieser Initiative allerdings nicht.¹⁵

Gleichwohl beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht auch in der 16. Wahlperiode mit zentralen Entscheidungen der Großen Koalition. So überprüfte es im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle die Kürzung der Pendlerpauschale bei der Einkommensteuer und entschied, dass diese verfassungswidrig sei. Damit war einerseits ein wichtiger Baustein der Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung weggebrochen; andererseits aber passte die Rückerstattung der entsprechend eingenommenen Steuereinnahmen zum Zeitpunkt des Urteils (Dezember 2008) gut in die von der Finanzkrise erschütterte konjunkturelle Landschaft, sodass sie die Finanzpolitik der Bundesregierung nicht mehr konterkarierte.

Zudem wurden Verfassungsbeschwerden gegen die sogenannte Vorratsdatenspeicherung im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung der Telekommunikationsüberwachung eingelegt – zum einen von einigen FDP-Politikern um Burkhard Hirsch und zum anderen von über 34 000 (!) Beschwerdeführern, die einen Rechtsanwalt beauftragt hatten. Diese hatten zumindest insoweit Erfolg, als das Bundesverfassungsgericht per einstweiliger Anordnung bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde Teile des Gesetzes außer Kraft setzte.

Auch über wichtige Bestandteile der Gesundheitsreform 2007 hatte das Bundesverfassungsgericht zu urteilen. Von diesem Gesetz fühlten sich verschiedene Kläger in ihrer Berufs- und Vereinigungsfreiheit verletzt, sodass sie Verfassungsbeschwerde einlegten. In diesem Fall hielt die Reform der verfassungsrechtlichen Prüfung allerdings stand, und die Richter ließen das Gesetz passieren. Auch eine Verfassungsbeschwerde gegen das Finanzmarktstabilisierungsgesetz blieb folgenlos, weil das Gericht die Klage aus formalen Gründen (noch) nicht zur Entscheidung annahm.

Schließlich hatte sich das Bundesverfassungsgericht noch mit einigen außenpolitischen Entscheidungen der Regierung Merkel auseinanderzusetzen, nämlich der Entsendung von Tornado-Flugzeugen nach Afgha-

¹³ Für hilfreiche Anmerkungen zu diesem Abschnitt danke ich Sascha Kneip.

¹⁴ BT-Drs. 16/126.

¹⁵ Das Gleiche gilt auch für einen ähnlichen Antrag der Linkspartei. Vgl. BT-Drs. 16/4119.

nistan und dem Vertrag von Lissabon. Gegen die Entsendung der Tornados hatte die Fraktion der PDS/Die Linke das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Organklage angerufen, allerdings ohne Erfolg. Gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag sowie die entsprechenden Begleitgesetze wurde sowohl Verfassungsbeschwerde eingelegt (insbesondere wegen der Verletzung des Demokratieprinzips) als auch ein Organstreitverfahren durch den CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler und die Bundestagsfraktion der Linkspartei initiiert. Die Beschwerden waren insoweit erfolgreich, als das Bundesverfassungsgericht eines der relevanten Begleitgesetze als verfassungswidrig einstufte. Der Vertrag von Lissabon selbst wurde dagegen als verfassungskonform beurteilt, wengleich das Ratifikationsverfahren bis zur Verabschiedung des überarbeiteten Begleitgesetzes nicht abgeschlossen werden kann. Die Große Koalition plant daher, das Gesetz noch vor Ablauf der Wahlperiode in revidierter Fassung zu verabschieden.

Bundespräsident

Der Bundespräsident ist sicherlich das machtloseste Verfassungsorgan in der Konstruktion des Grundgesetzes. Ein Vetorecht gegen Gesetze steht ihm lediglich in äußerst eng umgrenzten Fällen zu: Nur wenn der Bundespräsident der Auffassung ist, dass ein Gesetz offensichtlich verfassungswidrig ist, kann er die Ausfertigung verweigern. In den über 55 Jahren des Bestehens des Grundgesetzes bis zum Amtsantritt der Großen Koalition kam dies lediglich sechs Mal vor.

In der Amtszeit der Großen Koalition kamen allerdings zwei weitere Fälle hinzu. Das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung verwarf Bundespräsident Köhler, weil es gegen Artikel 87d GG verstoße, der vorgibt, dass die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen ist. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entscheidung, indem sie einerseits das Grundgesetz änderte und andererseits ein revidiertes Gesetz verabschiedete. Dadurch wurden zwar einige der Kernziele der Reform durchgesetzt, aber die mit dem Gesetz ursprünglich vorgesehene materielle Privatisierung von 74,9 Prozent der Anteile an der bundeseigenen Deutschen Flugsicherung, die Einnahmen in Höhe von etwa eine Milliarde Euro Erlösen sollte, kam

nicht mehr zustande – insbesondere die SPD hatte das Interesse daran verloren.

Das zweite Gesetz, das der Bundespräsident nicht ausfertigen mochte, war das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation. Hier monierte Köhler, dass das „Gesetz gegen das seit dem 1. September 2006 geltende Verbot des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes verstößt, durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen“.¹⁶ Dieses Gesetz wurde später in geänderter Form neuerlich verabschiedet und dann auch vom Bundespräsidenten ausgefertigt.

Machtbeschränkung und Reformhemmung

Die Ausführungen machen deutlich, dass die Große Koalition einerseits trotz ihrer großen Mehrheit im Bundestag keine unkontrollierte Machtfülle besaß, dass es andererseits aber nicht die institutionellen Vetospieler waren, welche die Regierung Merkel davon abgehalten haben, in größerem Umfang Strukturreformen durchzusetzen. Vielmehr lässt sich zeigen, dass es die Partner der Großen Koalition selbst waren, die größere Reformen verhinderten. Zum einen waren die inhaltlichen Positionen beider Koalitionspartner in wichtigen Fragen ausgesprochen unterschiedlich. So hatten die Parteien den Bundestagswahlkampf 2005 in der Gesundheitspolitik mit den konkurrierenden Konzepten von Bürgerversicherung und Kopfpauschale bestritten, die sich auch nach der Wahl nicht umstandslos in ein gemeinsames Projekt verwandeln ließen. So ging es bei der Gesundheitsreform, wie auch bei der Pflegereform, dann letztlich vor allem darum, keine zukünftigen Optionen zu verbauen, also beiden Koalitionspartnern die Möglichkeit zu erhalten, bei für sie günstigeren Mehrheitsverhältnissen ihr präferiertes Reformkonzept doch noch durchsetzen zu können.

Auch bei den Reformen auf dem Arbeitsmarkt ging es vor allem darum, die Durchsetzung der – den eigenen Vorstellungen widersprechenden – Konzepte des Koalitionspartners zu verhindern. Dabei war die SPD, die die von der Union geforderte Liberalisierung des Arbeitsmarktes praktisch vollständig ab-

¹⁶ BT-Drs. 16/3866, S. 1.

wehrte, erfolgreicher als ihr christdemokratischer Koalitionspartner, der zwar die Einführung flächendeckender Mindestlöhne abwendete, aber doch eine erhebliche Erweiterung von deren Geltung hinnehmen musste.

Der Grund für den größeren Erfolg der SPD verweist auf das zweite wichtige innerkoalitionäre Hemmnis für eine weitreichende Reformpolitik: den Wettbewerb um Wählerstimmen. Die SPD hatte in der zweiten Regierungszeit von Gerhard Schröder erfahren müssen, dass Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat ein unpopuläres und wahlpolitisch höchst riskantes Unterfangen ist. Auch die Union führte ihr schwaches Bundestagswahlergebnis 2005 darauf zurück, dass sie mit einem liberalen Reformprogramm angetreten war, das von den Wählerinnen und Wählern offenbar nicht akzeptiert worden war. Entsprechend versuchten beide Parteien in der Großen Koalition, ihre sozialpolitische Kompetenz unter Beweis zu stellen. So musste die Union fürchten, dass ihr eine Ablehnung von Mindestlöhnen bei zukünftigen Wahlen schaden könnte, sodass diese schließlich trotz der ordnungspolitischen Bedenken seitens der CDU/CSU-Wirtschaftspolitiker verabschiedet wurden (wenngleich die Union zumindest versuchte, die Ausweitung von Mindestlöhnen so weit wie möglich zu begrenzen). Ähnliches gilt für die „außerplanmäßigen“ Erhöhungen der Renten (und in deren Folge auch anderer Sozialleistungen) in den Jahren 2008 und 2009 – und damit in unmittelbarer Nähe zur Bundestagswahl 2009. Wiederum stimmten Union und SPD diesen Maßnahmen zu – teilweise offenbar wider besseres Wissen, wurde Angela Merkel doch mit den Worten zitiert, diese seien „ordnungspolitisch kein Meisterstück“ gewesen.

Die Verlängerung des ALG I für Ältere zeigt schließlich, dass sich die Parteien im Versuch, Wählerstimmen zu gewinnen, sogar wechselseitig zu zwar kurzfristig populären, aber auch teuren und die eigenen Politikziele in Frage stellenden Reformen hochschaukelten. Die Debatte wurde im Herbst 2006 vom nordrhein-westfälischen CDU-Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in Gang gebracht, dem es gelang, seine Partei zumindest formal auf eine verlängerte Bezugsdauer festzulegen. Als auch in der SPD eine entsprechende Debatte begann, mochte der damalige SPD-Arbeitsminister Franz Müntefering diese Rücknahme einer zentralen Reform der Agenda 2010 zu-

nächst nicht mittragen. Da der SPD-Vorsitzende (seinerzeit noch Kurt Beck) angesichts der Position der Union allerdings die Gefahr sah, dass eine Weigerung der SPD dieser wahlpolitisch schaden könnte, setzte er sich mit aller Macht gegen den Arbeitsminister durch.

Fazit

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass sowohl die Hoffnungen als auch einige der Befürchtungen, die mit der Großen Koalition verbunden wurden, zumindest übertrieben waren. Erstens zeigte sich, dass auch die Große Koalition mit ihrer breiten parlamentarischen Basis und ihrer Beteiligung an allen Landesregierungen keine unbegrenzte Machtfülle besaß. Am Ende der Legislaturperiode hatte die Koalition sogar ihre Mehrheit im Bundesrat verloren, was sich in einem steilen Anstieg der Zahl der Vermittlungsverfahren niederschlug; auch das Bundesverfassungsgericht blieb als Kontrollinstanz durchaus wirksam, und der Bundespräsident übte seine verfassungsrechtlichen Kontrollbefugnisse ungewöhnlich extensiv aus. Von unkontrollierter Machtfülle im politischen System der Bundesrepublik kann also selbst in Zeiten Großer Koalitionen kaum die Rede sein.

Zweitens lässt sich feststellen, dass der Großen Koalition keineswegs in allen Bereichen Strukturreformen geglückt sind – trotz nennenswerter Erfolge bei der Föderalismusreform, der Unternehmensbesteuerung und in der Familienpolitik. Allerdings waren es nicht die institutionellen Gegengewichte gegen die Mehrheitsherrschaft, die den Hauptteil der Verantwortung dafür tragen, dass die Große Koalition keine Politik „aus einem Guss“ betrieben hat. Es waren vielmehr die teilweise – etwa in der Gesundheitspolitik – erheblichen programmatischen Unterschiede zwischen den Koalitionspartnern, zum Teil aber auch wahltaktische Überlegungen, die solche weitreichenden Reformen verhinderten. Insofern veränderten sich die Muster der parlamentarischen Willensbildung in der Bundesrepublik unter der zweiten Großen Koalition erstaunlich wenig.

Vom Mythos der politischen Mitte

In jüngster Zeit gibt es eine bemerkenswerte Fülle von Arbeiten über den Rechts- und Linksextremismus, wohl seitdem sich ein allmählicher Wandel unseres Parteienspektrums zu einem Fünfparteiensystem nicht mehr ausschließen lässt. Während die beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD – neben der kleineren FDP als Koalitionspartner – über Jahrzehnte fast allein das Feld beherrschten, gewinnen seit den 1990er Jahren im Ge-

Kurt Lenk

Dr. phil., geb. 1929; em. Professor für Politische Wissenschaft an der RWTH Aachen; Humboldtstraße 21, 91054 Erlangen. kurt.h.lenk@t-online.de

folge der deutschen Einigung eine neue Linkspartei und – am anderen Ende des Spektrums – eine von der NPD dominierte Rechte in einigen ostdeutschen Ländern an Boden. Obwohl hinsichtlich dieser neuen Konstellation Prognosen riskant sind, wird man doch schon sagen können, dass Parteien, die bereits in mehreren Landtagen vertreten sind, kaum mehr von der politischen Bühne verschwinden dürften. Dafür spricht auch, dass sich in der Wählerstatistik der beiden vergangenen Jahrzehnte ein eindeutiger Trend abzeichnet, der diese Voraussage stützt: Die kleineren Parteien (vor allem die FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke) gewinnen auf Kosten der beiden Volksparteien an Boden, während zur gleichen Zeit der Anteil an Wechsel- und Nichtwählerinnen und -wählern im Zeichen von Politik- und Parteienverdrossenheit zunimmt. So ist es erklärlich, dass die für die alte Bundesrepublik typische Konstellation zu Ende geht, wonach jeweils eine der beiden Volksparteien regelmäßig mit Hilfe des kleinen Koalitionspartners FDP die Regierung stellen konnte. Bündnisse von CDU und Grünen oder zwischen SPD und der Linken sind auf Kommunal- und Länderebene – so etwa in Hamburg und Berlin – nichts Ungewöhnliches mehr. Die Alternative zu solchen Koalitionen wäre eine Große Koalition; doch sie gehört – wie die Entwicklung auf Bundesebene zeigt – nicht gerade zu den beliebtesten und dauerhaften poli-

tischen Konstellationen. Nicht allein die amtierende Bundeskanzlerin hat mehrfach bekundet, dass nach der bevorstehenden Bundestagswahl die jetzige CDU/SPD-Koalition ihr Ende gefunden haben sollte.

Während die Politikwissenschaft gegenwärtig mit den erwähnten Veränderungen auf der Parteebene beschäftigt ist, gerät jedoch das aus dem analytischen Blick, was Politikerinnen und Politiker gern im Munde führen und zur Kennzeichnung ihrer eigenen Position im politischen Koordinatensystem in Anspruch nehmen, nämlich: „die Mitte“. Fragt man nach dem spezifischen Ort, den dieser Zuschreibungspunkt in der politischen Geometrie hat, erhält man nicht selten die Antwort: „Das weiß man doch!“ In Wirklichkeit jedoch ist das, was „die Mitte“ inhaltlich meint, auf der Landkarte des Politischen eine *terra incognita*, ein nahezu gänzlich weißer Fleck.

Auf der Suche nach einschlägiger Literatur zur „politischen Mitte“ stößt man weitgehend auf ein Vakuum. Eine der wenigen Ausnahmen bildet ein schmaler Sammelband aus dem Jahre 1993: „Die Mitte. Vermessungen in Politik und Kultur“. Schon der Begriff der „Vermessungen“ deutet darauf hin, dass es sich bei der politischen Mitte wohl um ein bis dahin recht vernachlässigtes Phänomen handeln muss, das es zunächst überhaupt erst einmal richtig zu „verorten“ gelte. So beginnen denn auch die beiden Herausgeber ihre Untersuchung nicht zufällig mit Fragen wie: „Ist politische Mitte nur ein Reflex von Establishment? Die denkmüde, reflexionsarme Ausrede in einer Situation allgemeiner Erschöpfung all jener Kräfte und Energien, die Politik aus dem Geiste des Utopischen entwarfen und sich vom ‚Prinzip Hoffnung‘ geleiten ließ? Ist ‚Mitte‘ nur die jüngste Maske der Ratlosigkeit einer übergeschäftigten Welt, der vorläufig letzte jener Rückzüge, die sich so beharrlich mit Offensive tarnen? Ist sie nur eine Chiffre für allzu geschmeidige Anpassung, für die Saturiertheit des Status quo, für die phantasieträge Hartnäckigkeit der Unbeirraren und Verblüffungsfesten?“¹

„Reflex von Establishment“, „Chiffre“ für eine „allzu geschmeidige Anpassung“ und für die „Saturiertheit des Status quo“, gar bloß

¹ Bernd Guggenberger/Klaus Hansen (Hrsg.), Die Mitte, Opladen 1993, S. 9.

„denkmüde Ausrede“ im Angesicht einer phantasie- und hoffnungslos gewordenen Erschöpfung politischer Energien: Schon an der Wahl dieser für eine wissenschaftliche Arbeit recht ungewöhnlichen Metaphorik lässt sich das diffuse, sozusagen im Dämmerlicht verharrende Mitte-Phänomen ablesen. Mit Blick auf solch schwankenden Grund könnte es einigermassen verwegen erscheinen, hinter dem Schleier allgemeiner Ratlosigkeit Konturen aufdecken zu wollen, die den Anspruch auf Stimmigkeit erheben. Gleichwohl soll hier ein solcher Versuch unternommen werden, weil er auch dann lohnt, wenn er nur mehr ein erstes, noch schwaches Licht auf ein bislang kaum sondiertes Terrain werfen sollte.¹²

Entwicklung des Parteienspektrums

Soziale und politische Probleme entstehen in der Regel erst dann, wenn sich bestimmte tradierte Verhaltensformen, Spielregeln oder Normen nicht mehr ohne weiteres von selbst verstehen, dort wo sich überkommene Sozialformen – wie etwa die tradierte bürgerliche Familie mit ihrer dominierenden Vaterfigur – aufzulösen beginnen. Erst wenn soziale Ordnungen zu wanken beginnen, die bis dahin gleichsam „naturwüchsig“ schienen, entstehen soziale und politische Probleme und im Gefolge davon Forschungsaufgaben, die soziologisch oder politikwissenschaftlich bearbeitet werden können. Dann ergibt sich etwa das Problem der spezifischen Entstehungsbedingungen, die Frage nach Art und Reichweite solcher Irritationen und so weiter. So wäre auch im Fall der politischen Mitte zu fragen, wo ihr sozialer Ursprung und ihr sozialer Ort zu finden sei. Mit dieser Perspektive aber betritt man das weite Feld der historischen Entwicklung des modernen Parteienspektrums in bürgerlichen Nationalstaaten, wie sie in der westlichen Welt seit der Französischen Revolution entstanden sind.

Parteiungen gab es zwar bereits in den griechischen Stadtstaaten. Freie Männer sammelten sich dort in Gruppierungen, die für oder gegen bestimmte „öffentliche“ Personen ein-

¹² Hinzuweisen wäre allerdings auf die jüngste Arbeit von Peter Fischer, *Mitte, Maß und Mäßigkeit*. Zur Idee und Relevanz eines gesellschaftlichen Mittebezuges, Hamburg 2007. Der Autor liefert einen vorzüglichen Überblick zur Phänomenologie und historischen Genese des Mitte-Paradigmas.

traten. Fest organisierte Parteien oder gar Parlamentsfraktionen aber konnte es erst nach dem Ende der Monarchien geben, da die Herrschaft von autokratischem Souverän und tonangebendem Adel eine Mitwirkung der niederen Stände am staatlichen Willen vordem noch gar nicht zuließ. Erst als die bürgerlichen Stände sich zur „Nationalversammlung“ in Paris konstituiert hatten, gab es erste moderne Parteibildungen. So etwa sind im Sommer 1790 die Bezeichnungen „partie gauche“ (linke Partei) und „partie droite“ (rechte Partei) entsprechend ihrer Sitzordnung bereits bekannt. Seit jener Zeit ist wiederholt die Rede von „la gauche“ und „la droite“, was in den späteren Kammern der deutschen Länder den Begriffen „linke Seite“ und „rechte Seite“ entsprach. Erst viel später wurden die Kurzformen „Linke“ und „Rechte“ geläufig. Im Laufe des 19. Jahrhunderts bildeten sich zunächst sogenannte Honoratiorenparteien, in denen wenige Privilegierte mit Hilfe einer Gefolgschaft ihre Interessen im Gemeinwesen wahrnahmen. Ganz anders operieren moderne Volksparteien, die nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts als Klassen-, Weltanschauungs- und Massenparteien mit festen Mitgliedern, Programmen und Organisationsstrukturen um Wählerzustimmung werben müssen. Ihre Aufgabe besteht in der Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme am öffentlichen Leben im Sinne eines bestimmten Programms, das den Anspruch erhebt, dem Gemeinwohl zu dienen. Solche Appelle richten sich heute durchwegs an noch unentschlossene Wähler, die es zu gewinnen gilt, um bestimmte Interessen in den Parlamenten mehrheitsfähig zu machen.

Philosophie der Mitte: Abschied von der Utopie

Über dem Tempel des Gottes Apollo in Delphi findet sich der Sinnspruch der sieben Weisen: „Nichts im Übermaß!“ Er gehört zu den ethischen Forderungen einer gesellschaftlichen Mitte, um deren Rechtfertigung sich seit Aristoteles eine der wirkmächtigsten Schulen der abendländischen Philosophie bemüht hat. Verfolgt man deren Linie, so stößt man auf Epikur, die Stoiker wie Seneca und Marc Aurel, bis hin zur skeptischen Theorie eines Montaigne. Tonangebend an diesem eher nüchternen, sich lebensnah gebenden Ethos der Mäßigkeit waren im 18. und 19. Jahrhun-

dert vor allem Spinoza, John Locke, Adam Smith, Edmund Burke, John Stuart Mill und Alexis de Tocqueville, die allesamt dem anti-platonischen und antiutopistischen Sinn der „praktischen Philosophie“ Auftrieb gaben. Es ist dies jene Richtung, die vonseiten ihrer Anhänger als liberal, freiheitlich, in jedem Falle als allen extremen Versuchungen fernstehend und damit als „Mitte“ im positiven Sinne gerühmt wird.

Aus der Sicht der genannten „Mitte-Denker“ war denn auch die Staatsutopie Platons der erste Sündenfall des europäischen Geistes, da er mit der Konstruktion eines Idealstaates, dem die Griechen nacheifern sollten, das Maß des Menschlichen zugunsten einer bloß ausgedachten staatlichen Ordnung verlassen hatte. Von da an, so lautet ein Mitte-Topos, datiere eine der Moderne eigene Sucht nach Perfektionierung sozialer und politischer Verhältnisse, ein daraus entspringender „Reinheitswahn“, bis hin zu den Genoziden des 20. Jahrhunderts, die in ihrer Hybris die Menschheit von den ihr wesenseigenen Unzulänglichkeiten befreien wollten.

Demgegenüber gibt sich die Mitte-Philosophie bescheiden. Sie anerkennt die sozialen Ungleichheiten, um deren Beseitigung es vielen Utopien zu tun ist, als natur- und schicksalsgegeben an, verzichtet bewusst auf die Herstellung einer perfekt gedachten „Gerechtigkeit“, die mit terroristischen Folgen zur Gleichmacherei des genuin Ungleichen führen müsse. Das Credo dieser typisch für die der Mitte-Position entsprechenden Absage an jede Form einer sozialen Utopie hat auf exemplarische Weise der Philosoph Karl Popper formuliert: „Was ich als utopische Sozialtechnik kritisiere, ist der Vorschlag des völligen Neubaus der Gesellschaftsordnung als ganzer, ein Vorschlag, dessen Verwirklichung zu sehr weitgehenden Veränderungen führen muss und dessen praktische Konsequenzen sich wegen unserer beschränkten Erfahrung nur schwer abschätzen lassen.“¹³ Ein solcher „utopischer Versuch der Verwirklichung eines idealen Staates auf Grund eines Entwurfes der Gesellschaftsordnung als ganzer“ verlange „eine streng zentralisierte Herrschaft einiger weniger, und er führt daher aller Wahrscheinlichkeit

nach zu einer Diktatur“.¹⁴ Und ein erklärter Utopiegegner wie Joachim Fest fügt ergänzend hinzu: „Was im Blick auf das nationalsozialistische Zukunftsbild so unverkennbar ins Auge fällt, gilt auch für das kommunistische Gegenbild: das Eine wie das Andere sind tiefes 19. Jahrhundert, erfüllt von Allmachtsphantasie, Geschichtsmystik sowie schwarzem oder leuchtendem Menschheitspathos, und in alledem nichts als ein (. . .) Aberglaube in wissenschaftlicher Verbrämung.“¹⁵

Das Verschwinden politischer Utopien bildet ein Dauerthema der Mentalitätsforschung, besonders nach dem Ende des Sowjetmarxismus. Es wird eher begrüßt als bedauert. Die Losung: „Wer den Himmel auf Erden sucht, muss in der Hölle landen“ gehört geradezu zu den Mandalas des herrschenden Zeitgeistes. Dahingestellt bleibt allerdings, ob die kollektiven Bedürfnisse nach einer besseren Welt nicht vielleicht doch zur anthropologischen Grundverfassung einer nach wie vor sinnbedürftigen Menschengattung gehören.

Der Utopiefeindlichkeit vieler Autoren entspricht auch die zu beobachtende Suche nach einer Aufwertung klassischer bürgerlicher Tugenden wie denen von „Maß und Mitte“. Von dieser Optik her erscheinen die Extreme links und rechts der Mehrheit der Bürger als gefährliche Schwarmgeistererei, als Wege hin zu Intoleranz und Gewalt. Insofern ließe sich das Streben zur Mitte, mittlerweile Kennzeichen fast aller am Parlamentarismus orientierten politischen Parteien, auch als eine Folge der Abkehr vom alten Rechts-Links-Schema begreifen. Dass das damit bezeichnete Problem auch in den benachbarten Staaten gesehen wird, zeigen jüngste Kommentare zu deren Parteienentwicklung. Sie lauten etwa: „In Österreich entscheidet die Mitte“ oder „Wahlen gewinnt man auch in Großbritannien in der Mitte“. In allen Mehrheitsdemokratien streben die dominanten Parteien zur „Mitte“, und dies besonders vor Wahlen. Auch das jüngste Parteiprogramm der FDP steht unter dem Motto: „Die Mitte stärken“. Noch die rechtsextreme NPD plakatiert auf ihrem diesjährigen Parteitag die Parole: „Aus der Mitte des Volkes“.

¹³ Karl R. Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. I: Der Zauber Platons, Bern-München 1970, S. 219.

¹⁴ Ebd., S. 217.

¹⁵ Joachim Fest, in: Richard Saage (Hrsg.), Hat die politische Utopie eine Zukunft?, Darmstadt 1992, S. 18.

Inhaltlich geht es bei der Politik der Mitte um das einstige bürgerliche Lebensideal: um die Suche nach Gleichgewicht und Harmonie. Gegensätzliche Elemente wie Eigennutz und Gemeinnutz, Freiheit und Gleichheit sollen im Sinne der alten Weisheit eines dritten, mittleren Weges unterlaufen werden. Gelänge dies, sei auch das überkommene Rechts-Links-Schema zugunsten von „richtig“ oder „falsch“ endgültig überwunden. So gesehen erscheinen die Mitte-Appelle, wie sie vermehrt gerade in der Zeit der Großen Koalition zwischen SPD und CDU/CSU ertönen, auch als Aufrufe zu Loyalität und Gefolgschaftsbereitschaft jenseits aller Parteiegoismen. Gerade die Leerformelhaftigkeit der Berufung auf eine imaginäre Mitte verbürgt deren ideologisch-politische Funktion. Ist doch heutzutage fast ein jeder von einer gewissen „Rand-Angst“ getrieben und deshalb geneigt, sich in eine Mitte zu verorten, die Solidität und Normalität symbolisiert.

Verlust der Trennschärfe

Repräsentativ für eine nach dem Ende des „Dritten Reiches“ weit verbreitete kulturpessimistische Klage über einen „Verlust der Mitte“ ist die gleichnamige Schrift des Kunsthistorikers Hans Sedlmayr.¹⁶ Für ihn hat die Moderne mit ihren neuen Göttern (die Maschine, das All, das Chaos, das Nichts) den Menschen aus seiner Mitte gestoßen, wodurch auch die Kunst ihren einstigen Rang verloren habe. Durch die moderne Hybris der Autonomieerklärung des Menschen und die damit vollzogene Lösung aus allen haltenden Bindungen sei es zu einer vielfachen Störung der *condition humaine* gekommen: Gestört sei in der Moderne das Verhältnis des Menschen zu Gott, zu sich selbst, zu anderen Menschen, zur Natur, zur Zeit, die nur mehr als endlos stillstehende Immanenz, als vermeintlich heile Vergangenheit oder als in die Zukunft projizierte Utopie wahrnehmbar sei. Der Grund allen Übels ist für Sedlmayr das moderne Streben nach Autonomie, das heißt die Selbstermächtigung des neuzeitlichen Rationalismus. Für ihn ist das Experiment der Moderne mithin gescheitert: Der Mensch, so meint er, kann und darf nicht autonom sein.

Die in der bundesrepublikanischen Politik von Beginn an herrschende „Magie der Mitte“

¹⁶ Vgl. Hans Sedlmayr, *Verlust der Mitte*, Reinbek 1965.

ist auch Resultat traumatischer geschichtlicher Erfahrungen: Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges schienen die konservativen Rechtsparteien zunächst diskreditiert, da sie an der Zerstörung der Weimarer Republik beteiligt waren. Auf das linke Lager hatten die vom KPD-Verbotsurteil ausgehende Drohung gegenüber allen „Linksabweichungen“ sowie der im Zuge des Kalten Krieges wieder erstarkte Antikommunismus eine nachhaltige Wirkung. Aus dieser Situation ergab sich schließlich seit den 1950er Jahren ein dominantes Spektrum bundesrepublikanischer Mitte-Parteien, die sich unterschiedslos als „Volksparteien“ verstanden, schon um Mehrheiten gewinnen zu können. Beispielhaft hierfür steht die Entwicklung der SPD bis zum Godesberger Programm 1959, mit dem sie ihren einstigen Charakter als „Klassen- und Weltanschauungspartei“ endgültig aufgab.

Die mit dem Weg zur Volkspartei (Otto Kirchheimers „*Catch-All-Partei*“) vollzogene Abkehr von einstigen Parteiprofilen hat ohne Zweifel zu einem Verlust der Trennschärfe und damit zu einer Entkernung der Parteienkonkurrenz geführt. Mangelnde Unterschiede im Grundsatz führen oft zu einem hysterischen Streit (meist Personalfehden), der nur die Leere der politischen Auseinandersetzungen überdeckt. Auch wenn der Weg zurück zur Weltanschauungs- und Klassenpartei nicht mehr möglich ist, gilt es doch, den Preis des „Fortschritts“ in der Parteiengeschichte zu thematisieren. Nur so kann die immanente Gefährdung der Demokratie beobachtet und eventuell vermieden werden. Demokratie aber lebt, wie Helmut Schmidt betont, von Diskussion, Konflikt und sachbezogenem Streit: Sie ist ein Prozess.¹⁷

Zur Erklärung der Parteienkonkurrenz um den Platz in der Mitte ließen sich unter anderem folgende Gründe anführen:

- „Mitte“ ist ein Symbol für den sozialen und politischen Ausgleich, für die Harmonisierung von Gegensätzen.

¹⁷ „Lernfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Demokratie können nur gedeihen in einem Klima, in dem Diskussion, Konflikt und Streit selbstverständlich sind. Kultureller und politischer Fortschritt bedürfen des Konfliktes. Demokratie ist weniger ein Zustand als ein Prozess.“ Helmut Schmidt, *Außer Dienst*, München 2008, S. 81.

- Die „Mitte“ wird von den Volksparteien als etwas beschworen, das die Lösung komplexer Fragen verspricht; zugleich enthält das Bekenntnis zu ihr eine Absage an die Extreme: Von diesem Doppelcharakter der Beschwörung und der Absage leitet sich die geradezu magische Anziehungskraft ab, welche die Mitteposition offenbar für viele Wähler, vor allem aber für die sogenannte schweigende Mehrheit besitzt.

- Wer die Mitte repräsentiert, beansprucht, gemäß dem Goethe'schen Motto „Prophete links, Prophete rechts, das Weltkind in der Mitten“, einen realitätsgerechten, gewissermaßen „überparteilichen“ Standpunkt *jenseits* bloß partikularer Interessenvertretung. Da das Plädoyer für die „gesunde Mitte“ die Verheißung einer höheren „dritten Position“ enthält, die sich ideologischer Einseitigkeit linker oder rechter Extreme entledigt habe, wird eine eher apathische Haltung⁸ stets dazu neigen, sich den Parteien der Mitte anzuschließen, steht diese doch in der Regel einer als Konflikt verstandenen Politik ablehnend gegenüber.

- Soziologisch gehören die Grenz- und Wechselwähler, um die bei Wahlen stets in erster Linie geworben wird, mehrheitlich einem „neuen Mittelstand“ an. Für sie kommen daher, ihrer sozialen Mitte-Lage entsprechend, meist auch nur gemäßigte Parteien in Frage, die einen kontrollierten Fortschritt bejahen.

Kritik am „Drang zur Mitte“

Der französische Politikwissenschaftler Maurice Duverger hat – im Gegensatz zu der in der Bundesrepublik vorliegenden Tendenz zur Mitte hin – in seiner Parteiensoziologie zu Recht von einem „natürlichen Phänomen des Dualismus der Parteien“ gesprochen. Gemeint ist damit die Tatsache, dass alles politische Handeln letztlich auf Entscheiden und Wählen beruht: „Jede Politik bedingt eine Alternative zwischen zwei Lösungen, denn die vermittelnden Lösungen lehnen sich an die eine oder andere an. Das besagt nichts anderes, als dass es in der Politik keine Mitte gibt. Es mag wohl eine

⁸ „Sie ist in hohem Grade Gleichgültigkeit von Menschen, die genug von der Politik erfahren haben, um sie abzulehnen, genügend politische Information besitzen, um sie sich vom Leibe zu halten, und genug über ihre Pflichten als Staatsbürger wissen, um sich ihnen zu entziehen.“ David Riesman, *Die einsame Masse*, Hamburg 1958, S. 180.

Partei der Mitte geben, aber keine Richtung der Mitte. Mitte nennt man den geometrischen Ort, an dem sich die gemäßigten der entgegengesetzten Richtungen sammeln. (...) Jede Mitte ist in sich selbst gespalten – die linke und die rechte Mitte, denn sie selbst ist nur die künstliche Zusammenfassung des rechten Flügels der Linken und des linken Flügels der Rechten. Es ist die Bestimmung der Mitte, zerteilt, hin und her geworfen, aufgelöst zu werden. (...) Es ist der Traum der Mitte, die Synthese entgegengesetzter Bestrebungen darzustellen, aber die Synthese ist nur eine theoretische Möglichkeit. Das Handeln ist ein Wählen, und Politik ist Handeln.“⁹ Aus diesen Überlegungen Duvergers folgt, dass das, was zu einem bestimmten Zeitpunkt als „Mitte“ gilt, gänzlich von den Rändern her abhängt. Aus der Inhaltslosigkeit der Mitte-Bestimmung folgt die Flexibilität des jeweiligen Mitte-Begriffs. Er enthält lediglich eine räumliche Orientierung und kann deshalb nur aus dem Kontext des jeweiligen Parteienspektrums erschlossen werden.

War Politik als „Interessenkonflikt“ im vorigen Jahrhundert primär Ausdruck ökonomischer Widersprüche und stand damit im Zeichen des „Herrschaftsparadigmas“, so wurde dieser Typ der politischen Auseinandersetzung seit den 1950er Jahren überlagert von einem sozialstaatlichen „Verteilungsparadigma“. Der einstige Klassenkonflikt wurde nun zum Verteilungskonflikt und erschien als solcher durch sozialpolitische Maßnahmen regulierbar. Die damit ermöglichten systemkonformen Entschädigungen schienen im Sinne einer allmählichen „Professionalisierung der Reform“ diese Verteilungskonflikte grundsätzlich lösbar zu machen.

Die hier angedeutete Entwicklung fand ihr Pendant im Programm der „sozialen Marktwirtschaft“. Sie verstand sich beim Antritt der Regierung Konrad Adenauers im Jahre 1949 als „dritter Weg“ beziehungsweise „goldener Mittelweg“ zwischen einem reinen Wirtschaftsliberalismus und einem umfassenden Wohlfahrtsstaat, so wie er noch von der Weimarer Reichsverfassung entworfen worden war. Eigenverantwortung und freier Wettbewerb galten nunmehr als die entscheidenden Antriebskräfte des rasch eintretenden Wohlstands in den 1950er und 60er Jahren. Dem

⁹ Maurice Duverger, *Die politischen Parteien*, Tübingen 1959, S. 229 f.

System der „sozialen Marktwirtschaft“ entsprach der Typus der Volkspartei, wie ihn die CDU von früh an und die SPD nach ihrem Abschied von der Weltanschauungs- und Klassenpartei mit dem Godesberger Programm anstrebte. Auf diese Weise wurde die Sozialdemokratie auch auf Bundesebene zum potentiellen Koalitionspartner – ein weiterer Drang zu einer Mitte, wie ihn in jener Zeit auch der Soziologe Helmut Schelsky als vorherrschenden Zug aller demokratischen Parteien der Bundesrepublik diagnostizierte, als er schrieb: „Bei dem Drang zur ‚Mitte‘, der zur Zeit in allen demokratischen Parteien der Bundesrepublik vorherrscht, dürfte die Frage, was heißt heute ‚liberal‘, die wichtigste Grundsatzdiskussion der kommenden Jahre sein.“¹⁰

In jüngster Zeit hat vor allem die Politologin Chantal Mouffe vehement Kritik an der harmonisierenden Vorstellung geübt, dass heute bereits „Konflikte zwischen Interessenverbänden der Vergangenheit angehört und Konsens“ in der Regel „durch Dialog erzielt werden könne“.¹¹ Dieser allzu optimistischen Diagnose gegenüber, die ein Ende aller Ideologien behauptet, will sie den Nachweis erbringen, dass dieser „postpolitische Zeitgeist“ nicht zu mehr, sondern vielmehr weniger Demokratie führt.¹² Die nach dem Ende des Sowjetkommunismus verbreitete Sehnsucht nach einer rundum befriedeten Welt ist für Mouffe eine Illusion, denn sie verleugne die von Grund auf antagonistische Struktur alles Politischen und die ihr stets innewohnenden Interessengegensätze. Diesem weit verbreiteten Harmonieverlangen gegenüber plädiert Mouffe für die „Schaffung einer lebendigen ‚antagonistischen‘ Sphäre des öffentlichen Wettstreits (...), in der verschiedene hegemoniale politische Projekte miteinander konfrontiert werden könnten“.¹³

Dementsprechend sei die Ersetzung der tradierten Rechts-Links-Polarisierung durch eine simple moralische Bewertung politischer Positionen als „richtig“ oder „falsch“ irrig, weil diese Beurteilung ein Gegenstand des

politischen Wettstreits mindestens zweier Kontrahenten bleiben müsse, sollen Konflikte nicht vorschnell in Konsens aufgelöst werden. Ein derartiger Vorgang könne sich geradezu als demokratiewidrig erweisen. Jedem vermeintlichen Konsens liege in Wahrheit eine Entscheidung zugrunde, die nur auf demokratischem Wege getroffen werden dürfe, soll nicht das Projekt der Demokratie selbst Schaden nehmen. Nach Chantal Mouffe bleibt es die vornehmliche Aufgabe demokratischer Ordnungen, die in jeder Interessenartikulation konfligierender Parteien zutage tretende Wir/Sie-Unterscheidung auf pluralistische Weise öffentlich zu machen. Demokratie baut ihrer Natur nach stets auf Polarisierung und kollektive Identifikation. Gäbe man die Begriffe rechts/links einfach auf, so leiste man der zu Kompromissen genötigten demokratischen Willensbildung einen Bärendienst: „Die Besonderheit der modernen Demokratie liegt in der Anerkennung und Legitimierung des Konflikts und in der Weigerung, ihn durch Auferlegung einer autoritären Ordnung zu unterdrücken. (...) Daher sollten wir uns vor der heutigen Tendenz hüten, eine Politik des Konsenses zu glorifizieren, die sich rühmt, die angeblich altmodische Politik der Gegnerschaft von rechts und links ersetzt zu haben.“¹⁴

Hier ergibt sich eine interessante Parallele zwischen der Konflikttheorie Chantal Mouffes, der Parteiensoziologie Duvergers und der Freud'schen Psychoanalyse: Hier wie dort erweist sich die Verdrängung rational nicht aufgelöster politischer bzw. psychischer Potentiale – bei Freud im Unbewussten – als kontraproduktiv. Verdrängt man das Politische, so sucht es sich einen anderen Schauplatz. Abgedrängt durch einen vermeintlich auf dem Weg des Dialogs hergestellten Konsens sucht sich das unaufgearbeitete Konfliktpotential einen Ausweg in mitunter nicht mehr steuerbare Situationen, eine Dialektik, die eben das befördern hilft, was vermieden werden sollte: Dann erst werden Gegner zu Feinden, deren Konflikte womöglich nur mehr durch Anwendung von Gewalt ausgetragen werden können.

¹⁰ Helmut Schelsky, *Der selbständige und der betreute Mensch*, Stuttgart 1976, Klappentext. Zu Schelskys Theorie der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ vgl. P. Fischer (Anm. 2), S. 77–91.

¹¹ Chantal Mouffe, *Über das Politische*, Frankfurt/M. 2007, S. 7.

¹² Vgl. ebd., S. 8.

¹³ Ebd., S. 10.

¹⁴ Ebd., S. 42.

Vertrauen, Verantwortung und die Würde des Kompromisses

Vertrauen und Verantwortung sind elementare Voraussetzungen für gesunde soziale Beziehungen und für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie.

Günther Rüter

Prof. Dr. phil., geb. 1948; Lehre am Seminar für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn; Leiter der Begabtenförderung und Kultur in der Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin. guenther.ruether@kas.de

Ohne sie würden in fast allen Bereichen des sozialen Lebens Chaos und Angst herrschen. Je arbeitsteiliger, komplexer und stärker miteinander verbunden die Welt ist, umso bedeutsamer werden in ihr Vertrauen und

Verantwortung, weil sich der Mensch ohne sie auf niemanden mehr verlassen könnte. Aufgabe des Staates ist es, für das gute Zusammenleben der Menschen Sorge zu tragen. Alle Ausübung staatlicher Gewalt muss dem Volk zurechenbar, das heißt unmittelbar oder mittelbar auf es zurückzuführen sein.¹ Das bedeutet nichts anderes, als dass der Staat, in unserer Verfassungsordnung die aus freien Wahlen hervorgegangene Regierung, ihr Amt auf Zeit als Treuhänder des Volkes wahrnimmt. Vertrauen und Verantwortung sind deshalb Schlüsselbegriffe, die in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen und nicht voneinander zu trennen sind.

Die Demokratie lebt vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Institutionen und ihre Repräsentanten. In paradigmatischer Weise kommt dies bei Wahlen zum Ausdruck, etwa bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag. Sie stellen einen „Akt der Anvertrauung“ dar, die zu einer „Herrschaft auf Zeit“ führen.² Das mit dem Wahlakt ausgesprochene Vertrauen des Bürgers gegenüber einer Partei und ihren Repräsentan-

ten lässt sich mit Niklas Luhmann als eine „riskante Vorleistung“³ bezeichnen. Darin drückt sich eine aus Erfahrung, persönlicher Einstellung und Interessen abgeleitete Erwartung an die Zukunft aus. Werden die Erwartungen der Wählerinnen und Wähler enttäuscht, und haben sie das Gefühl, ihr Vertrauen wurde missbraucht, bietet die nächste Wahl die Möglichkeit zur Korrektur. Im Laufe einer Regierungsbildung ergeben sich mitunter unvorhersehbare politische Konstellationen, wie etwa 2005, als die derzeit bestehende, weder von den Unionsparteien noch von der SPD angestrebte Große Koalition gebildet wurde. Und im Laufe einer Wahlperiode müssen häufig Entscheidungen getroffen werden, die im Extremfall im Gegensatz zu den gegebenen Wahlversprechen stehen bzw. diese nur zum Teil einlösen. So kann es durchaus sein, dass Erwartungen der Wähler enttäuscht werden, aber die politische Elite dennoch ihrer Verantwortung gerecht wird. Der Vorwurf des Wahlbetrugs oder der Wählertäuschung bedeutet keineswegs automatisch, dass die politisch Handelnden ihrer Verantwortung nicht gerecht werden. Im politischen Alltag des Regierens kann es nicht immer gelingen, die ethischen Prinzipien des Vertrauens und der Verantwortung so auszutarieren, dass sie der Bürger respektiert. Niklas Luhmann weist zu Recht daraufhin, dass „es beim Vertrauen um Reduktion von Komplexität geht, und zwar speziell um jene Komplexität, die durch die Freiheit des anderen Menschen in die Welt kommt. Vertrauen hat eine Funktion für die Erfassung und Reduktion dieser Komplexität.“⁴

Was ergibt sich nun aus dieser allgemeinen Erkenntnis, wenn sie auf das System der parlamentarischen Demokratie angewandt wird? Zullererst bedeutet sie für den Bürger, dass er seine Erwartungshaltung im Kontext der Erwartungen anderer sehen muss. Er erkennt die Spielregeln des politischen Prozesses, wenn er annimmt, dass seine Erwartungen eins zu eins umgesetzt werden. Eine dog-

¹ Vgl. Hans Hugo Klein, Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes, in: Günther Rüter (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996, S. 36.

² Wolfgang Rudzio, Parteiendemokratie und Repräsentation, in: ebd., S. 138.

³ Niklas Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 2000⁴, S. 27.

⁴ Ebd., S. 38.

matische Orientierung einer Regierung an einzelnen Wählererwartungen würde selbst dann, wenn eine Partei im Deutschen Bundestag allein regieren könnte, nicht funktionieren, weil in einer Volkspartei auf Grund der Breite ihres politischen Spektrums ganz unterschiedliche Wählererwartungen ausgeglichen werden müssen. Zudem ist es in der globalisierten Welt, die auf Transparenz, Kommunikation, Ausgleich und geregelte, vernetzte Entscheidungsverfahren hin ausgerichtet ist, unmöglich, das, was in der Vorstellung als Programmangebot existiert, auch so in die Wirklichkeit umzusetzen.

Verantwortung gründet auf Vertrauen, aber im politischen Entscheidungsprozess darf die Bindung an die Erwartungshaltung der Wähler nicht dazu führen, sich besseren Lösungen zu verschließen oder auch mögliche Lösungen zu verhindern, die aus der Sache heraus geboten erscheinen. Es liegt deshalb in der Natur des parlamentarischen Regierungssystems, dass Vertrauen auch enttäuscht wird. Allerdings sind den politisch Verantwortlichen dort enge Grenzen gesetzt, wo sie Wahlversprechen um des persönlichen Vorteils willen oder aus Gründen des Machterwerbs bzw. Machterhalts eigenwillig brechen. Diese Formen des Vertrauensbruchs sind nicht dem Bemühen geschuldet, die beste, dem Allgemeinwohl verträglichste Lösung zu suchen. Auch lassen sie sich nicht daraus legitimieren, dass Wahlentscheidungen immer „riskante Vorleistungen“ sind. Gerade weil sie auf „riskanten Vorleistungen“ beruhen, stehen sie unter einem besonderen Vertrauensschutz und dürfen nicht von den politisch Verantwortlichen ins Gegenteil verkehrt werden. Ein solches Vorgehen würde das politische System insgesamt in Frage stellen.

Wie kann eine Vertrauenskrise entstehen?

Regierung und Parlament können in eine Vertrauenskrise geraten, wenn eine große gesellschaftliche Gruppe wie eine Partei, eine Kirche, die Gewerkschaft oder die Wirtschaft verantwortungslos handelt. Dies haben in der gegenwärtigen Krise der Weltwirtschaft Banken und Teile der Wirtschaft getan. Sie haben den kurzfristigen Profit über das gesamtgesellschaftliche Wohl gestellt und damit ein politisches Erdbeben ausgelöst, dessen Folgen bis heute nicht übersehen werden können:

nicht politisch, nicht sozial und auch nicht ökonomisch. Gewinne zu erzielen ist ein uraltes ökonomisches Streben. Es ist so lange legitim, wie es das *bonum commune* nicht aus dem Auge verliert. Setzt es sich realitätsferne Ziele und wird zum Selbstzweck, löst es sich aus seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung. Wie andere Ziele auch, bleibt die Profitmaximierung eines Unternehmens in der liberalen Demokratie der Kultur des sozialen Ausgleichs verpflichtet. In dem Maße, wie durch Gewinnstreben diese Kultur verlorengelht oder Schaden nimmt, gefährdet es die gesellschaftliche Ordnung und wird damit zu einer Bedrohung der Freiheit. Hinter der Entfesselung der Finanzmärkte und dem Fehlverhalten vieler Akteure steht letzten Endes eine Überdehnung der Freiheit – und damit eine zutiefst politische Frage.

Die Freiheitsfrage ist die „Mutter aller Fragen“ in der Politik. Die freiheitlich-demokratische Gesellschaftsordnung wird nicht allein durch Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und das parlamentarische Regierungssystem gewährleistet, sondern auch durch die Wirtschaftsordnung. In seiner berühmten Schrift „Über die Freiheit“ (1859) betonte der britische Philosoph und Nationalökonom John Stuart Mill den kategorischen Imperativ der Aufklärung, nach dem die Freiheit des Einzelnen dort endet, wo sie anderen Schaden zufügt. Bei Mill lesen wir: „Dieses Prinzip lautet: dass der einzige Grund, aus dem die Menschheit, einzeln oder vereint, sich in die Handlungsfreiheit eines ihrer Mitglieder einzumengen befugt ist, der ist: sich selbst zu schützen. Dass der einzige Zweck, um dessen Willen man Zwang gegen den Willen eines Mitglieds einer zivilisierten Gemeinschaft rechtmäßig ausüben darf, der ist: die Schädigung anderer zu verhüten.“¹⁵ Banken und Teile der Wirtschaft haben ihre Freiheitsrechte missbraucht, indem sie ökonomische Prinzipien verabsolutiert haben und wirtschaftliche Risiken eingegangen sind, die sie schließlich zum Schaden von Staat und Gesellschaft nicht mehr beherrschen konnten.

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt und der beschleunigten Globalisierung ist die Marktwirtschaft aus dem Gleichgewicht geraten. Die Politik steht

¹⁵ John Stuart Mill, *Über die Freiheit*, Stuttgart 1988, S. 16.

heute vor der schwierigen Aufgabe, das Verhältnis von Politik und Wirtschaft im Interesse des Allgemeinwohls neu zu justieren. Die jüngsten Fehlentwicklungen können durch staatliches Handeln allein nicht überwunden, sondern nur gemildert werden. Die eingeleiteten Interventionen sollen der Wirtschaft helfen, die Konjunktur wieder zu beleben, und zugleich durch ordnungspolitische Maßnahmen dafür sorgen, dass die Wirtschaft ihre dienende, dem Gemeinwohl verpflichtete Aufgabe wieder erfüllt. Dabei geht es keineswegs um eine anhaltende Regulierung des Marktes, sondern um seine Stimulierung, die Stärkung der Aufsichtsorgane wirtschaftlichen Handelns und die Einhaltung ethischer Grundsätze. Nur so kann die Politik verlorengangenes Vertrauen zurückgewinnen, von dem sie selbst in hohem Maße abhängig ist. Die politische Elite wird ihrer Verantwortung gerecht, wenn sie die ökonomische Elite zügelt, aber ihre Freiheit nur so weit einschränkt, wie es für das gesellschaftliche Wohl erforderlich ist.

Gibt es eine Vertrauenskrise?

International erfreut sich die Demokratie als Regierungsform wachsender Beliebtheit. Seit dem Ende der Sowjetunion hat sich weltweit die Anzahl der Staaten, deren Regierungen durch freie Wahlen zustande gekommen sind, von 147 (1988) auf 191 (1999) vermehrt.¹⁶ So betrachtet, kann kaum von einer Vertrauenskrise in Demokratie und Politik gesprochen werden. Und doch mehren sich die Anzeichen dafür, dass eine solche Schlussfolgerung zu kurz greift. Wilhelm Hennis bezeichnet das Vertrauen als die seelische Grundlage der Demokratie.¹⁷ Hat diese seelische Grundlage in den vergangenen Jahren Schaden genommen? Für diese Einschätzung spricht neben zahlreichen demoskopischen Untersuchungen auch die nachlassende Wahlbeteiligung bei den Bundestags- und Landtagswahlen.¹⁸ In den 16 zurückliegenden Bundestagswahlen lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei 84,57 Prozent, bis zur Wiedervereinigung sogar bei

¹⁶ Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2008, S. 7.

¹⁷ Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: ders., Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, München 1968, S. 52.

¹⁸ Die nachfolgenden Zahlen gehen auf Angaben des Statistischen Bundesamtes zurück.

87,02 Prozent. Ihren Höchststand erreichte sie 1972 und 1976 mit über neunzig Prozent. Seitdem ist sie mit geringen gegenläufigen Entwicklungen kontinuierlich zurückgegangen auf den heutigen historischen Tiefpunkt bei der Wahl 2005 auf 77,7 Prozent. Auf der Landesebene ergibt sich ein ähnliches Bild. Bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im März 2003 gaben nur 44,4 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab. Allgemein ist bereits seit den 1970er Jahren eine stark rückläufige Tendenz zu beobachten.

Wie ist diese zu erklären? Hervorzuheben ist, dass sie nicht der Wiedervereinigung geschuldet ist, obwohl die Wahlbeteiligung vor 1990 höher lag als danach. Allerdings hat die Wiedervereinigung auch nicht vermocht, den negativen Trend aufzuhalten. Die Gründe für die hier skizzierte Entwicklung sind vielfältig. Sie liegen wohl vor allem

- in der programmatischen Annäherung der großen Volksparteien, die sich immer mehr zu „Allerweltparteien“ (Otto Kirchheimer) entwickeln und sich im Kampf um die Mehrheit in der Gesellschaft von ihren traditionellen weltanschaulichen Milieus entfernen und neue Wähler suchen;

- in den Veränderungen des Parteiensystems zu den heute bestehenden sechs Parteien im Deutschen Bundestag, die zwar durchaus programmatische Unterschiede aufweisen, sich aber – sieht man einmal von der Linkspartei ab – in der Art und Weise, wie sie pragmatisch Politik betreiben und vermitteln, angeglichen haben;

- in den gesellschaftlichen Veränderungen mit ihren weitreichenden Säkularisierungs- und Individualisierungsprozessen, die zu einer „Entpflichtung“ gesellschaftlicher Verantwortung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen beigetragen haben;

- in der stark schrumpfenden Anzahl der Parteimitglieder, die seit dem Höchststand in den 1970er Jahren bei SPD und Union etwa zu einer Halbierung geführt und eine nachlassende Verankerung in der Bevölkerung zur Folge hat, mit zum Teil dramatischen Auswirkungen vor allem für die SPD in Ostdeutschland;

- in dem nachlassenden politischen Interesse bei der jüngeren Generation, die sich langsam aber stetig immer mehr von Themen und Dis-

kussionen zurückzieht, die sich mit Politik, Wirtschaft und Kultur beschäftigen;⁹

– in der wachsenden Macht der Wirtschaftseliten und ihrem Missbrauch im Zuge der Globalisierung und der Ökonomisierung der Lebenswelt;

– in der gefährdeten Mittelschicht, die seit Jahrzehnten durch ihre Leistungsbereitschaft und ihr Pflichtbewusstsein zur tragenden Säule unserer Demokratie zählt.

Werden die Eliten ihrer Verantwortung gerecht?

Die entscheidenden Veränderungen der Politik gingen im beginnenden 21. Jahrhundert auf nationaler und internationaler Ebene von der Globalisierung aus. Sie führte zu Grenzüberschreitungen, ohne dass diese entscheidend von Regierungen angestoßen, gewollt oder kontrolliert werden konnten. In diesem Zusammenhang sei nur auf den Finanz-, Waren-, Dienstleistungs- und Informationsfluss verwiesen, aber auch an die religiösen und kulturellen Konflikte erinnert. Das Institut für Demoskopie Allensbach diagnostizierte schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise einen gravierenden Imageschaden der wirtschaftlichen Elite in der Bevölkerung, die einen Verfall von Anstand und Moral auf den Führungsetagen der Wirtschaft beklagte.¹⁰ Erstaunlich ist, dass die öffentliche Kritik an den Wirtschaftsakteuren immer noch maßvoller ausfällt als die an der Politik. Schließlich hat es seit einigen Jahren persönliches, in den Medien gebrandmarktes Fehlverhalten wie von Teilen der Wirtschaftselite in der Politik nicht gegeben. Der große, die Gemüter erhitze politische Skandal liegt mit den Parteispendenaffären schon Jahre zurück. Dennoch würde eine heute mehr als jemals zuvor berechtigte Kritik der Politik an Teilen der Wirtschaftselite immer noch keine breite Akzeptanz finden und als Profilierungs- oder Ablenkungsmanöver verurteilt.¹¹ Dabei wird offenkundig darüber hinweggesehen, dass die immer globaler agierende Wirtschaft sich dem politischen Zugriff entzieht und die na-

⁹ Siehe hierzu die Analyse von Allensbach, Renate Köcher, *Schleichende Veränderung*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20. 8. 2008.

¹⁰ Vgl. dies., *Skepsis gegenüber den Führungseliten*, in: FAZ vom 23. 4. 2008.

¹¹ Vgl. ebd.

tionalen Regierungen mit Problemen konfrontiert, die diese weder verursacht haben noch lösen können.¹²

Für die besondere, in unserer politischen Kultur begründete Neigung der Deutschen, die Politik auch für Fehlentwicklungen verantwortlich zu machen, für die sie selbst nichts kann, offenbart sich auch darin, dass dem Vertrauensverlust der politischen Elite kaum belastbare Vorwürfe gegenüberstehen, welche die grassierende Politikverdrossenheit und die wachsende Distanz der Bürger zur Demokratie, ihren Institutionen und Verfahren rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wo die tieferen Ursachen für das verbreitete Misstrauen weiter Teile der Zivilbevölkerung gegenüber der Politik liegen.

Wird die Politik überfordert?

Die beschleunigte Globalisierung führt zu einer Überforderung der Politik durch die Erwartungen der Zivilgesellschaften. In dem Maße, wie die Welt einerseits zusammenwächst und dadurch immer verwundbarer wird, nimmt andererseits das Wohlstands- und Sicherheitsbedürfnis der Bürger zu. Die Menschen stillen wie selbstverständlich ihren Wunsch nach Mobilität und reisen weit über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus in ferne Länder. Sie nutzen gerne die vielfältigen Möglichkeiten des Warenaustausches, des Wissens- und Kulturtransfers, aber sie sehnen sich nach nationaler und gemeinschaftlicher Geborgenheit. Von der Politik erwarten viele Menschen nicht nur die Gewährleistung der notwendigen Rahmenbedingungen für ein gutes Leben, sondern darüber hinaus in einer unübersichtlicher gewordenen Welt Orientierungshilfen für ein erfülltes, sorgenfreies Dasein. Dazu zählen vor allem Wohlstand und Sicherheit. Dabei handelt es sich zwar um zentrale Aufgaben der Politik, aber sie war zu allen Zeiten damit überfordert, diese zu garantieren, weil sie dabei auf Rahmenbedingungen trifft, die sie selbst nicht hinreichend beeinflussen kann. Wir erleben dies gerade in einer Dramatik, wie sie in der westlichen Welt zuletzt die Vorkriegsgeneration des Zweiten Weltkriegs erfuhr.

¹² Vgl. dazu u. a. Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt/M. 1997.

Der Staat kann seinen Bürgern Beistand leisten und durch seine Gesetze einen Orientierungsrahmen vorgeben; aber den rechten Weg zum Lebenserfolg und Lebensglück kann und soll er nicht aufzeigen. Und doch begibt er sich in den vergangenen dreißig Jahren immer mehr in die Rolle des Daseinsvorsorgers bei gleichzeitiger Vernachlässigung seiner Kernaufgaben. Mehr Akzeptanz und Vertrauen hat er dadurch nicht gewonnen. Heute fällt es der Politik noch schwerer als in früheren Jahrzehnten, diesem Anspruch zu genügen, weil sich neben den Nationalstaaten und ihren Bündnisssystemen eine machtvolle zivile Weltgesellschaft etabliert hat, die sich aus ganz verschiedenartigen transnationalen Institutionen, Personenkreisen und Organisationen zusammensetzt. Die Mächtigsten unter ihnen sind dabei die global tätigen Konzerne.^{I¹³} Aus ihnen geht heute mehr als die Hälfte aller wirtschaftlichen Wertschöpfungen hervor.

Die internationale Vernetzung und die Erweiterung von Machtstrukturen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen – vor allem in der Wirtschaft, Wissenschaft und in den Medien –, förderte aber nicht den Wunsch der Bürger in den Zivilgesellschaften, sich stärker als bisher in den demokratischen politischen Prozess einzubringen. Entgegen der Erwartung von Ulrich Beck entwickelt sich mit dem wachsenden Risiko der Gesellschaft offensichtlich nicht die Bereitschaft einer stärkeren politischen Partizipation.^{I¹⁴} Zumindest von der jüngeren Generation wäre dies zu erwarten gewesen. Neue Untersuchungen in Deutschland weisen jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Soziale Partizipation und gesellschaftliches Engagement verlieren zunehmend an Bedeutung, während persönliche Werte wie Erfolg im Beruf, gesichertes Einkommen und die Gründung einer eigenen intakten Familie in den Vordergrund treten.^{I¹⁵}

Wenn es nicht gelingt, diesem Prozess entgegenzusteuern, geht unserem politischen System nicht nur eine wichtige Voraussetzung für die Rekrutierung des politischen Nachwuchses verloren, sondern auch ein Stückchen politischer Legitimität. Die Risiken der Globalisierung werden offenkundig generationsübergreifend dem Staat zugewie-

sen. Sie erweisen sich nicht als der politische Zauberstab, der die wohlstandsverwöhnte westliche Gesellschaft aus ihrer politischen Lethargie erweckt und in ihrem Innersten zu politischem Handeln aktiviert.^{I¹⁶}

Verstehen die Bürgerinnen und Bürger die Funktionsweise unseres Regierungssystems?

Sicherlich ist die westliche Demokratie kein Auslaufmodell.^{I¹⁷} Mit dem skizzierten Vertrauensverlust, den Folgen der Globalisierung und der derzeitigen Wirtschaftskrise, der Überforderung und dem nachlassenden Interesse an der Politik steht sie aber vor Herausforderungen, die über die seit Jahrzehnten bestehende latente Unzufriedenheit mit unserem politischen Regierungssystem weit hinausgehen.

Der rasche Ansehensverlust, die Zuweisung immer neuer Aufgaben, die wachsende Politikverdrossenheit und die Abnahme politischen Engagements deuten darauf hin, dass viele Bürger Schwierigkeiten damit haben, die Funktionsweise unseres parlamentarischen Regierungssystems zu verstehen. Dabei spielt vermutlich bis heute der aus dem Wilhelminischen Obrigkeitsstaat herrührende und in der Weimarer Republik kultivierte Antiparteieneffekt in unserer politischen Kultur eine nicht zu unterschätzende Rolle. Viele Bürger durchschauen die Aufgabenteilung zwischen den Parteien, dem Parlament und der Regierung nur unzureichend.^{I¹⁸}

Besonders das Ringen der Parteien um öffentliche Wahrnehmung wird allzu gerne als lästiges Gerangel um die Macht gewertet und nur selten als Versuch verstanden, zu politischen Fragen Stellung zu beziehen, bessere Lösungen vorzuschlagen oder Regierungshandeln zu hinterfragen. Gänzlich unverständlich ist Vielen, dass sich die Große Koalition in den zurückliegenden Jahren bei zentralen politischen Fragen uneinig gezeigt hat. Dabei wird ausgeblendet, das hinter der

^{I¹³} Vgl. ebd., S. 175.

^{I¹⁴} Vgl. ebd., S. 169.

^{I¹⁵} Vgl. R. Köcher (Anm. 10).

^{I¹⁶} Dies hoffte U. Beck (Anm. 13), S. 171.

^{I¹⁷} Vgl. Harald Welzer, Die Demokratie – ein Auslaufmodell, in: Die Welt vom 2. 8. 2008; siehe hierzu auch die Serie zur Zukunft der Demokratie in: Der Spiegel, beginnend am 5. 5. 2008.

^{I¹⁸} Vgl. Werner Patzelt, Verdrossen sind die Ahnungslosen, in: Die Zeit vom 22. 2. 2001.

Regierung Fraktionen und Parteien stehen, die für die Entscheidungen der Bundesregierung gewonnen werden müssen. Da SPD und CDU/CSU Volksparteien sind, in denen sich ganz unterschiedliche politische Kräfte zusammenfinden, gehört die Suche nach einem tragfähigen Kompromiss zum Ringen um politisches Vertrauen.

Dies darf jedoch nicht zu einem Verlust an politischen Visionen führen. Die Ziele der Parteien sollten nicht aus dem öffentlichen Blickfeld geraten,¹⁹ etwa deshalb, weil sie sich aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse nicht realisieren lassen. Den Politikerinnen und Politikern wird ein hohes Maß an Differenzierungsvermögen und Sensibilität abverlangt, weil sie einerseits Kompromisse eingehen, andererseits aber deutlich machen müssen, dass die realisierbaren Lösungen hinter den eigenen Zielen zurückbleiben. Gelingt dieser Spagat nicht, führt er zu einem Vertrauensverlust bei den Bürgern und beeinträchtigt ihre Zustimmung zur Demokratie. Der dem Demokratieprinzip zugrunde liegende Konkurrenzgedanke verkümmert, der allem Politischen innewohnende Gestaltungsauftrag tritt zurück; er wird durch das Verfahren, den Weg zum Kompromiss, verdeckt.

Vermutlich wird auch deshalb die Suche nach einem tragfähigen Kompromiss in der öffentlichen Wahrnehmung oft als lästiger „Kuhhandel“ empfunden und nicht als Stärke unseres parlamentarischen Systems.²⁰ In der Demokratie gilt die Entscheidung eines Einzelnen nichts, solange dafür keine parlamentarische Mehrheit gefunden wird. Bei vielen Sachfragen ist die Mehrheit aber nicht ohne Weiteres feststellbar, um sie muss gerungen werden. Demokratie ist deshalb ohne Kompromiss nicht lebensfähig. Wer Kompromisse eingeht, nimmt automatisch Vertrauensverluste in Kauf. Dies geschieht nicht mangels Respekt vor dem Bürgerwillen, sondern um die Regierungsfähigkeit zu gewährleisten.

¹⁹ Christoph Böhr sieht die Gefahr, dass bei einer zu starken Ausrichtung der Politik am Wählerinteresse gerade in einer Koalition die inhaltliche Debatte zu kurz kommt und durch die „Verpackung“ der Marketingexperten ersetzt wird. Vgl. Christoph Böhr, Plastik-Politik, in: Cicero, (2008) 6, S. 18 f.

²⁰ Vgl. Helmut Schmidt, Gewissen und Verantwortung, in: ders., Die Verantwortung des Politikers, München 2008, S. 70 ff.

Das beste Beispiel dafür ist die noch amtierende Große Koalition. Sie ergab sich letzten Endes aus den Mehrheitsverhältnissen nach der Bundestagswahl 2005 und stellt deshalb nicht den Gemeinsinn der Parteien in Frage, sondern belegt diesen vielmehr. Sie ist Ausdruck politischer Vernunft, nicht politischer Wünsche. Gerade in einer Großen Koalition mit nahezu gleich starken Partnern liegt es in der Natur der Sache, dass es besonders schwierig ist, Kompromisse zu schließen. Dabei bleibt leider häufig die von vielen erwartete Konsequenz im politischen Entscheidungsprozess auf der Strecke. Zu Recht wird damit ein Mangel der politischen Entscheidungskultur eines parlamentarischen Regierungssystems beschrieben; aber der Verzicht auf den Kompromiss wäre gleichbedeutend mit Handlungsunfähigkeit der Regierung. Dies ist sicherlich die schlechtere Alternative. Deshalb ist die Suche nach einem Kompromiss unverzichtbar, wenn sichergestellt ist, dass die zu findende Entscheidung dem allgemeinen Wohl und nicht dem bloßen Erhalt der Macht dient.

Wer das Regierungshandeln der Großen Koalition verfolgt hat, wird Vieles einwenden können, nicht aber das stete Bemühen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Dies zeigte sich gerade bei der oft mühsamen Suche nach einem belastbaren Kompromiss. Ihn zu finden, ist in der von vielen Partikularinteressen geprägten und durch die Globalisierung wie nie zuvor vernetzten und verrechtlichten Welt mit ihren hoch komplizierten Entscheidungsstrukturen wahrlich eine Herkulesaufgabe. In der Suche nach dem Kompromiss manifestieren sich die Würde des politischen Handelns und das Ethos der Demokratie. Wenn die Zivilgesellschaft dies stärker erkennen könnte und zu akzeptieren bereit fände, gelänge es bald, die Vertrauenskrise, unter der die Politik derzeit leidet, zu überwinden. Eine wesentliche Voraussetzung dafür liegt aber darin, den Bürgerinnen und Bürgern wieder die Sinnfrage der Demokratie und ihre Funktionsweise zu erläutern. Und dies ist eine zentrale Aufgabe der Politik selbst.

„Kanzler- kommunikation“ von Adenauer bis Merkel

Von Regierungschefs wird viel verlangt; gelegentlich werden sie auch mit Erwartungen überfrachtet. Als ein renommierter Journalist Helmut Kohl einmal fragte, warum er bei der Vermögensabgabe zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung nicht die politische Führung ergriffen habe,

Henrik Gast

M. A., geb. 1979; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft (Schwerpunkt Westeuropa) der Universität Regensburg, Universitätsstraße 31, 93040 Regensburg. henrik.gast@politik.uni-regensburg.de

ging dem Kanzler die Galle über: „Lieber Freund, ich habe mir schon viele Mehrheiten erkämpft. Sie sitzen jetzt schön als Journalist in Ihrem Sessel und sagen: ‚Dann erkämpf mal ’ne Mehrheit‘, das müssen Sie erst einmal machen.“¹ Damit hatte er das Grundproblem politischer Führung skizziert: Parlamentarische Mehrheiten stellen sich nur in den seltensten Fällen von alleine ein. Zwar ist richtig, dass Mehrheitsfraktionen und Regierung in einem parlamentarischen Regierungssystem eine Funktionseinheit bilden. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch keineswegs, dass die Koalitionsfraktionen automatisch die gouvernementalen Vorlagen gefügsam unterstützen.² Auch ein führungsstarker Kanzler wie Konrad Adenauer nahm es als schwere Aufgabe wahr, wenn er in der Fraktion Rede und Antwort stehen musste: „Das Fegefeuer ist für mich, wenn ich in die Fraktion muß.“³ Regierungschefs müssen sich in einem äußerst komplexen und kompetitiven Umfeld durch Kommunikation legitimieren und damit ihren Positionen Geltung verschaffen. Wie sie dabei die vielfältigen Facetten sprachlicher und nonverbaler Darstellungsmöglichkeiten nutzen, wird im Folgenden analysiert.⁴

Vertrauen wird Bundeskanzlern und -kanzlerinnen entgegengebracht, wenn sie von den Mehrheitsfraktionen für sachkompetent gehalten werden. Je fachorientierter die Gesprächsrunden ausfallen, desto größeres Gewicht erlangt die Fähigkeit, eigene Positionen rational zu begründen und dem Argument des politischen Gegenübers eigene Überlegungen entgegenzusetzen. Im Kabinett und in der Fraktion fällt es eher als in öffentlichen Diskursen auf, wenn der Kanzler nicht ganz auf der Höhe der Informationen ist.

Allerdings ist für die Überzeugungskraft des Bundeskanzlers nicht allein entscheidend, wie viel Wissen er verarbeiten kann, sondern auch, ob er es versteht, die Sachlage pointiert auf den Punkt zu bringen. Ein politischer Wegbegleiter war über Adenauers Fähigkeiten erstaunt: „Unheimlich, wo nahm dieser Mann den Geist zur logischen Begründung der kompliziertesten politischen Vorgänge und die Kraft zur überzeugenden Durchsetzung seiner Argumente her?“⁵ Die rationale Argumentation wird dann als besonders gewinnbringend empfunden, wenn sie nicht überkomplex und damit nur für einen elitären Kreis verständlich ist, aber auch nicht unterkomplex, so dass die Selektivität und Beliebigkeit der Argumente deutlich wird. „Adenauer war ein großer und zugleich schlichter Redner. In seiner einfachen, unmißverständlichen Sprache verstand er, seine Politik an den Mann und die Frau zu bringen. Wir formulierten: Lieschen Müller und selbst Dr. Lieschen Müller verstehen ihn. Er nannte die Dinge, die alle bewegten, beim Namen

¹ Christoph Bertram (Moderation), Erstmals seit dem Machtwechsel 1982 sprechen Helmut Kohl und Helmut Schmidt miteinander, in: Die Zeit vom 5. 3.1998.

² Vgl. Manfred Schwarzmeier, Parlamentarische Mitsteuerung, Wiesbaden 2001.

³ Zit. nach Eugen Gerstenmaier, Streit und Friede hat seine Zeit, Frankfurt/M. u. a. 1981, S. 403.

⁴ Vgl. ausführlicher: Henrik Gast, Führung durch Kommunikation: Eine Übersicht über die Handlungsressourcen des Bundeskanzlers, in: Werner J. Patzelt/MartinSebaldt/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Res publica semper reformanda, Wiesbaden 2007, S. 268–290.

⁵ Hans Edgar Jahn, An Adenauers Seite. Sein Berater erinnert sich, München 1987, S. 477.

und traf zumeist den Nagel auf den Kopf.“¹⁶ Sachkompetenz ist ein Instrument, mit dem ein Bundeskanzler oder eine Bundeskanzlerin seine oder ihre Überlegenheit inszenieren und die herausgehobene Stellung verdeutlichen kann. So manchem Bundeskanzler bereitete es sichtlich Vergnügen, die Fachminister im Detail zu korrigieren. Daran zeigt sich, dass Diskurse, die auf den ersten Blick in sachlichem Stil geführt werden, zugleich auch Machtverhältnisse aufzeigen.

Etikette, Taktgefühl und Höflichkeit

Bundeskanzler sind auf politische Mitspieler angewiesen, mit denen sie nicht nur in einer Situation, sondern dauerhaft zusammenarbeiten können. Je mehr zentrale politische Akteure er oder sie verstimmt, reizt oder gar demütigt, desto kleiner wird langfristig der politische Handlungsspielraum. Auf diesen Umstand haben Kanzler reagiert, indem sie sich nicht zu allen Zeiten, aber oftmals sehr höflich gezeigt haben. Taktgefühl und Empathie stellen jene Ressourcen dar, die den Kanzler befähigen zu erkennen, wie zu kommunizieren ist, um das Selbstverständnis und die Rolle des Gegenübers zu bestätigen und aufzuwerten: „Willy Brandts Charme lag in seiner Fähigkeit zum Zuhören, die andere Menschen zum Sprechen brachte, und in seiner Art, Menschen für seine Sache zu gewinnen, indem er sie von sich überzeugte. Er konnte sich, freundlich und aufmerksam, selbst um Leute bemühen, von denen ich wusste, daß er wenig von ihnen hielt.“¹⁷

Ebenso berichtet ein enger politischer Freund über Adenauer: „Er konnte zuhören, und die langen Jahre der Verantwortung haben ihn nicht zum Dozieren und zum Monolog in der Unterhaltung verleitet. Neues aus der Welt und von den Menschen zu erfahren, war ihm immer wichtig.“¹⁸ Gerhard Schröder hat es ebenso verstanden, durch zuvorkommende Verhaltensweisen angenehme Gesprächssituationen zu schaf-

fen: „Ja, tatsächlich: er ist es, der sich bewegt, der seine Mitarbeiter aufsucht, der auch den Gast zu einem Gespräch in seinem Büro persönlich abholt. Kein Chef also, vor dem Besucher und Berater antanzen müssen. Auch niemand, der ein Gegenüber – Helmut Schmidt war darin Spezialist, und Hans-Dietrich Genscher hat es ihm ewig verübelt – auf der anderen Seite seines Schreibtisches, in untergeordneter Stellung, Platz nehmen lässt.“¹⁹

Taktgefühl umfasst ferner das Vermögen, Situationen angemessen – das bedeutet in Übereinstimmung mit den Gesprächspartnern – zu definieren. Welche Informationen gegenüber welchem Gesprächspartner in welcher Form zur Sprache gebracht werden können, wird von Situation zu Situation voneinander abweichen. Das Gefühl hierfür bestimmt maßgeblich das Vermögen, die politischen Mitspieler zu beeinflussen. Die Fähigkeit zur Höflichkeit war unter den bisherigen Bundeskanzlern allerdings nicht gleichmäßig verteilt. Eine Wegbegleiterin urteilte über Helmut Schmidt: „Er war damals (viele finden dies auch heute noch) oft sehr rüde im Ton – daher sein Spitzname ‚Schmidt-Schnauze‘. Als Kanzler hat er sich zwar in dieser Hinsicht gewandelt, geblieben aber ist der Mangel an Leichtigkeit, die Abneigung gegen Small talk, dieses so nützliche Requisite jeder Gesellschaft. Er fand, daß er ohne dieses Zubehör raffinierter Lebensweise sehr gut auskommt und dabei auch noch Zeit spart.“¹⁰ Schmidt hätte sich sicherlich nicht so lange im Amt gehalten, wenn er nicht auch als ein einnehmender und zuvorkommender Gesprächspartner wahrgenommen worden wäre, wie in den Erinnerungen seines Parteifreundes Lothar Löffler deutlich wird: „Der Kanzler moderierte, leitete, entschied. Alles in der präzisen, etwas kühlen Form, die ich persönlich mochte – und das umso mehr, da er außerhalb der strengen Pflicht des Amtes ein angenehmer Gesprächspartner war, ganz ohne Staatsmanngehebe, ganz Mensch, praktisch ein Kanzler zum Anfassen.“¹¹ Zum anderen hat Helmut Schmidt nach Wahrnehmung seines

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Horst Ehmke, Mittendrin. Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit, Berlin 1994, S. 193.

¹⁸ Heinrich Krone, Konrad Adenauer – Im Gespräch mit einem großen Politiker und tiefen Menschen, in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 117–121, hier: S. 118.

¹⁹ Sibylle Krause-Burger, Wie Gerhard Schröder regiert, Stuttgart 2000, S. 16.

¹⁰ Marion Gräfin Dönhoff, Sie regierten uns 13 Jahre lang. Willy Brandt und Helmut Schmidt: Die Altkanzler der SPD feiern Geburtstag, in: Die Zeit vom 23. 12. 1988.

¹¹ Lothar Löffler, Aufzeichnungen und Erinnerungen, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Abgeordnete des

Biografen Hartmut Soell seine kommunikativen Defizite insoweit reflektiert, dass er in der Lage war, sich zu entschuldigen: „Was in der persönlichen Zusammenarbeit besonders für ihn einnahm, war seine Fairness. Dazu gehörte sein Bestreben, sich für Verletzungen, die seine rasche Intelligenz und Ungeduld anderen manchmal zufügten, zu entschuldigen. Ohne diese Eigenschaft wäre er nicht fähig gewesen, eine wachsende Zahl von Mitarbeitern – quer zu den Ebenen der Hierarchie – in immer wieder neuen, schwierigen Aufgaben zusammenzuführen.“¹²

Dank, Lob und Anteilnahme

Manche Kanzler interpretierten ihre Rolle sehr formal, wollten auch in kleinen Kreisen mit „Herr Bundeskanzler“ angesprochen werden und stellten private Bezüge ganz in den Hintergrund. Die Autorität des Amtes wird hierbei auch kommunikativ in den Vordergrund gestellt und genutzt. Andere Kanzler konnten insbesondere dadurch Ressourcen mobilisieren, indem sie ein vertrauliches und freundschaftliches Verhältnis zu einem großen Personenkreis aufbauten. Eine ehemalige Bundesministerin berichtet, wie Kohl dieses praktizierte: „Zu seiner täglichen Routine gehörte die Politik per Telefon. Vor seinen Rufunden bei Ortsvorsitzenden oder anderen Funktionsträgern ließ er sich genau über deren persönliche und parteiinterne Situation berichten. Was für eine Sensation für einen Regionalpolitiker, dass der Kanzler morgens um acht bei ihm zu Hause anrief, um sich für die Wahlkampfhilfe zu bedanken und beispielsweise zu fragen, was die Kinder treiben, was sie studieren. Das Gefühl, von ihm persönlich gekannt zu werden, motivierte die Auserwählten unglaublich. Es verstärkte darüber hinaus ihre Bezogenheit auf den Kanzler, für den es zu arbeiten galt.“¹³

Eine ähnliche Funktion wird durch die Kommunikationsformen des Lobes und des Dankes ausgeübt.¹⁴ Ein ehemaliger Mitarbei-

Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen, Bd. 10, Boppard 1992, S. 258.

¹² Hartmut Soell, ohne Titel, in: Die Zeit, Sonderbeilage zum 90. Geburtstag von Helmut Schmidt vom 8. 12. 2008.

¹³ Rita Süßmuth, Wer nicht kämpft, hat schon verloren, München 2000, S. 254.

¹⁴ Treffend hierzu: Reinhard K. Sprenger, Stichwort „Lob“, in: Peter Heinrich/Jochen Schulz zur Wiesch

ter im Kanzleramt beschreibt, wie ihm der Kanzler damit imponiert hat: „Niemals vergaß Willy Brandt, der ein Mann von aufmerksamer Höflichkeit und genau bedachten Formen war, sich für die geleistete Arbeit zu bedanken.“¹⁵

Nicht allen Kanzlern war die rhetorische Form des Lobes sofort zugänglich: Helmut Schmidt bekannte, dass er sich diese Kommunikationstechnik erst nach und nach aneignen musste, da sie seinem Naturell widersprach: „Ich habe im Laufe des Lebens gelernt, dass es notwendig ist, andere Leute auch zu loben. Ich selber bin kaum jemals von einem Vorgesetzten gelobt worden; aber ich habe das Lob auch nicht vermisst.“¹⁶

Um Konflikte auf der Beziehungsebene zu glätten, eignet sich das Lob insbesondere, wie der persönliche Referent von Konrad Adenauer, Günther Bachmann, illustriert: „Und es war auch so, dass es bei Adenauer im Kabinett zu durchaus heftigen Kontroversen kam. (. . .) Aber auch wenn es einige Verärgerung gab, beim Kanzler hielt dies in der Regel nicht lange vor. Er hat es immer wieder verstanden, wenig später in der gleichen Sitzung noch ein Extra-Lob für den Kontrahenten auszusprechen und so eine versöhnliche Atmosphäre zu schaffen.“¹⁷

Das Lob und den Dank haben Kanzler auch mit taktischen und strategischen Gesichtspunkten eingesetzt. Nicht zu verkennen ist, dass die rhetorische Form des Lobes auf ganz subtile Art Über- und Unterordnungen markiert. Denn ein Mitarbeiter lobt in der Regel nicht seinen Chef, sondern wird vom Chef gelobt. So zeigt auch der Kanzler, indem er Dank und Lob verteilt, dass er derjenige ist, der bestimmt, welche Handlungen und Verhaltensweisen „lobenswert“ sind. Auch im Lob offenbaren sich damit die Machtverhältnisse.

(Hrsg.), Wörterbuch der Mikropolitik, Opladen 1998, S. 156–158.

¹⁵ Klaus Harpprecht, Im Kanzleramt, Reinbek 2000, S. 13.

¹⁶ Helmut Schmidt über seinen Führungsstil im Interview mit Giovanni di Lorenzo („Auf eine Zigarette mit Helmut Schmidt“), in: Zeit Magazin Leben vom 10. 7. 2008.

¹⁷ Zit. nach Jost Küpper, Die Kanzlerdemokratie, Frankfurt/M. 1985, S. 284.

Humor und Anekdoten

Während der Humor einiger Bundeskanzler in der öffentlichen Wahrnehmung große Bekanntheit erreicht hat – Konrad Adenauer rheinischer Witz war legendär, und Willy Brandt hat sogar eine eigene Witzesammlung herausgegeben –, hat sich die politikwissenschaftliche Forschung bisher kaum der Frage angenommen, wie Regierungschefs diese Kommunikationsform eingesetzt haben.¹⁸ Dabei zeigt sich, dass vom Humor mehrdeutige, für die Führung zentrale Wirkungen ausgehen. In vielen Fällen entlastet es die Interaktionspartner, wenn ihnen die Gelegenheit zum Lachen gegeben wird. Dies gilt insbesondere für angespannte und konfliktreiche Situationen. Insofern die Erheiterung von allen geteilt wird, zeigt sich im Lachen eine solidarisch verbindende Wirkung. Eine typische Nutzungssituation findet sich in der folgenden Darstellung zu Gerhard Schröder: „Danach entspannte sich die Stimmung im Kanzleramt. Und es war gerade [Franz] Müntefering, der durch ein kleines Scharmützel zwischen Kanzler und Außenminister besonders erheitert wurde. Wiederholt sprach Schröder in seinem Vortrag von der ‚Körperssteuer‘, bis ihn Joschka Fischer darauf hinwies, es heiße ‚Körperschaftssteuer‘. Richtig, antwortete Schröder, und fügte hinzu, dies sei auch zu begrüßen, denn gerade eine Körperssteuer könne ja für den Außenminister besonders teuer werden. Wie später erzählt wurde, soll sich Müntefering nach diesem Scherz kaum noch eingekriegt haben vor Lachen.“¹⁹

Mit humorvollen Einlagen kann der Kanzler auf spielerische Weise Konflikte thematisieren und signalisiert damit, dass er Einwände oder Sorgen als berechtigt empfindet. Beispielhaft für diese Form des Humors ist der historische Vergleich, mit dem Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger die Mitglieder der CDU/CSU ansprach, die sich mit der Konstellation der Großen Koalition nicht abfinden wollten und ausgeprägte Feindseligkeit gegenüber der SPD hegten. Ihren Groll the-

matisierte der Kanzler folgendermaßen: „Ich kann mir denken, (. . .) daß mancher unserer alten politischen Haudegen in Rückerinnerung an die knisternde Kampf Atmosphäre früherer Jahre sich so verhält wie jener bayerische Bauer nach 1871, der mit stiller Wehmut sagte: ‚Das waren noch Zeiten, als man auf die Preußen noch schießen durfte!‘“²⁰ Humor erweist sich insgesamt als höchst anspruchsvolle Kommunikationsform, die auch in Form der Schlagfertigkeit eine zentrale kommunikative Führungsressource darstellt.

Genauso wie Humor liebenswerte Konturen einer Persönlichkeit darstellen und fragile Beziehungen punktuell entlasten kann, können Witze eine zwischenmenschliche Beziehung vergiften. Adenauer, aber auch Schröder waren zum Beispiel bekannt dafür, dass sie beizeiten Witze von oben herab machten und Asymmetrien herstellten.²¹ Humor sagt ferner auch etwas über die Rollenwahrnehmung aus. Stilsicherer Humor vermittelt, dass der Bundeskanzler sich in der eigenen Rolle wohlfühlt und souverän agiert. Fehlt jeglicher Humor, kann dies auch als Ausdruck von Nüchternheit oder gar von Unwohlsein gedeutet werden.

Anekdoten stellen im Vergleich zu Witzen längere Erzählfiguren dar, die der Kanzler taktisch eingesetzt haben, wie sich ein ehemaliger Kanzleramtsmitarbeiter erinnert: „Wenn Konrad Adenauer etwa vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu einem bestimmten Sachverhalt nichts Konkretes sagen wollte, weil die Regierung ihre Entscheidung noch nicht getroffen hatte oder weil außenpolitische Rücksichten es nahelegten, eine Sache nicht allzu deutlich darzustellen, dann verfiel er aufs Erzählen. Er schilderte dann zum Beispiel minutenlang, wie er in Washington empfangen worden war oder wie sein Freund Charles de Gaulle sich in Paris um ihn bemüht hatte. Oft gab Adenauer auch Geschichten (oder Dönekas, wie man im Rheinland sagt) aus seiner Zeit als Kölner Oberbürgermeister zum besten, um eine angespannte Atmosphäre aufzulockern – dasselbe machte auch Kohl, indem er von seinen politischen Anfängen im Ludwigshafener Stadtrat oder

¹⁸ Zur generellen Verbindung zwischen Führung und Humor vgl. Gerhard Schwarz, *Führen mit Humor*, Wiesbaden 2007.

¹⁹ Christoph Schwennicke, *Die Wut des Torwarts beim Elfmeter. Stoiber drischt die Bälle rein, Merkel schießt daneben, und Schröder bekommt ein ganz rotes Gesicht*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18. 3. 2005.

²⁰ Heli Ihlefeld, *Kiesinger-Anekdoten. Geist und Witz des Bundeskanzlers*, München 1967, S. 71.

²¹ Vgl. Patrick Schwarz, *Das Lachen ist mit den Mächtigen*, in: *Die Zeit* vom 25. 10. 2007.

aus seinen ersten Jahren als Ministerpräsident erzählte.“¹²²

Allerdings können Anekdoten nicht zu allen Zeiten und beliebig oft eingesetzt werden. Je mehr von den Teilnehmern eine sachorientierte, rationale Gesprächsleitung durch den Kanzler erwartet wird, desto enger werden die Grenzen für umfangreichere narrative Figuren ausfallen. Erkennt ein Bundeskanzler die Limitierungen nicht, kann es mitunter auch zu Unmutsbekundungen kommen. So ist zum Beispiel ein Kommentar von Franz Josef Strauß überliefert, dass er sich „das nächste Mal eine Hängematte mit ins Kabinett bringen“ werde, „wenn der Kanzler [Kiesinger] wieder zu einem seiner schöngestigen Höhenflüge ansetze“.¹²³ Je nach Definition der Gesprächssituation werden die Reaktionen auf Anekdoten daher unterschiedlich ausfallen.

Inszenierung von Stärke: Machtworte

Machtworte spielen in den politischen Arenen zwar eine viel geringere Rolle, als allgemein angenommen wird, dennoch sind sie nicht bedeutungslos. Mit dieser Kommunikationsform sollen harte, direkte Zurechtweisungen erfasst werden, die eine Über- und Unterordnung und damit Machtverhältnisse markieren. Die öffentlichen Erwartungen an die Rolle „Bundeskanzler“ fordern die Amtsinhaber geradezu auf, sich beizeiten als führungsstarke Akteure zu inszenieren. Mit der Rolle korreliert die Erwartung (vor allem der Öffentlichkeit), dass Bundeskanzler Einfluss auf die Richtung des politischen Kurses nehmen und sich im Konfliktfall auch durchsetzen. Diese Rollenerwartung legt es nahe, dass der Führungsanspruch gelegentlich durch ein symbolisches Machtwort untermauert wird, wie es zum Beispiel Kurt Georg Kiesinger zu tun pflegte: „Wer mit meinen Richtlinien nicht einverstanden ist, der soll es sagen und gehen, man kann sich durch opponierende Kabinettsmitglieder nicht an der Arbeit hindern lassen.“¹²⁴

¹²² Eduard Ackermann, *Mit feinem Gehör. Vierzig Jahre in der Bonner Politik*, Bergisch Gladbach 1994, S. 17.

¹²³ Zit. nach Philipp Gassert, *Kurt Georg Kiesinger. 1904–1988, Kanzler zwischen den Zeiten*, München 2006, S. 569.

¹²⁴ Zit. nach Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969*, Meisenheim 1975, S. 215.

Das Prekäre an Machtworten ist allerdings, dass sie auch schwere menschliche Belastungen mit sich bringen können. Ein sozialdemokratischer Abgeordneter schildert einen Vorgang mit einem solchen Ausgang, bei dem Helmut Schmidt einen Kabinettskollegen zurechtwies: „Ich denke, der Kanzler schätzte es nicht, wenn sich Minister häufig zu Fragen äußerten, die nicht ihr Ressort betrafen. Ein wenige Zeit zuvor ernannter Minister sprach zu einer Steuerrechtsfrage, die mit seinem Arbeitsgebiet nichts zu tun hatte. Der Kanzler meinte, er möge an das Schicksal seines Vorgängers denken und nur noch zu Angelegenheiten seines Ressorts sprechen. (Der Vorgänger war entlassen worden).“¹²⁵

Eine solche Art, jemanden zu maßregeln, wird nicht nur sensible Persönlichkeiten kränken, sondern bei vielen Mitarbeitern zu Verstimmungen führen. Auch wenn sie sich in der Situation nicht sofort wehren, wird diese Erfahrung ihr zukünftiges Verhalten gegenüber dem Bundeskanzler mitbestimmen – und sicher nicht im positiven Sinne. Die negativen Auswirkungen von Machtworten werden daher vor allem in der langfristigen Perspektive zum Tragen kommen.

Memoiren politischer Akteure zeigen, dass nicht nur Schmidt die Fähigkeit hatte, andere Menschen „zur Minna zu machen“; auch Adenauer hatte hierin seine Techniken stetig weiterentwickelt, wie sich ein Abgeordneter erinnert: „Er kanzelte gelegentlich widersprechende Abgeordnete derart ab, machte sie lächerlich oder stellte sie bloß, daß jedes Fraktionsmitglied es sich sehr genau überlegte, ob es einen größeren Konflikt mit dem ‚Alten‘ riskieren wollte.“¹²⁶

Solche Angriffe können Furcht auslösen und damit interne Gegner zur Unterordnung zwingen. Allerdings wird ein Kanzler mit diesem Mechanismus langfristig nicht die Gefolgschaft ersetzen können, die sich aus innerer, freiwilliger Zustimmung ergibt.

¹²⁵ L. Löffler (Anm. 11).

¹²⁶ Walter Althammer, *Politiker oder Spezialisten? Aufgabe und Arbeitsweise der Fraktionen*, in: Emil Hübner/Heinrich Oberreuter/Heinz Rausch/Hans Maier (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, S. 59–67, hier: S. 64.

Nonverbale Selbstdarstellung

Zur Kommunikation eines Bundeskanzlers gehört neben seiner verbalen auch seine nonverbale Darstellung. Gleichwohl dieser Faktor in der Memoirenliteratur durchaus Erwähnung findet, hat sich die politikwissenschaftliche Forschung diesem Aspekt noch nicht umfassender angenommen. Die folgende Schilderung der ehemaligen CDU-Bundesministerin Rita Süßmuth zeigt, dass nonverbale Gesten im Führungsprozess eine große Rolle einnehmen: „Helmut Kohl betritt einen Sitzungsraum. Er legt einem Gesprächspartner die Hand auf den Arm, oder kameradschaftlich den Arm um die Schulter. Er vergewissert sich seiner körperlichen Wirkung, er sendet dem anderen Zeichen der Zustimmung und Nähe oder der Distanz. Lohn, Lob, Strafe, alles nonverbal ausgedrückt: Dieser Einsatz von Leiblichkeit im Spiel der Macht ist in der Tat ‚väterlich‘. Er berechnet das Wecken früherer Erwartungen und verfehlt bei den meisten seine Wirkung nicht.“¹²⁷

Körperliche Gesten enthalten Informationen, die anzeigen, wie Beziehungen definiert werden. Eine positive Grundstimmung haben Kanzler hergestellt, indem sie ausgewählte Personen hofiert haben – etwa durch anerkennende Blicke, eine zugewandte Körpersprache oder ein freundliches Lächeln. Allerdings haben Kanzler nonverbale Gesten ebenso benutzt, um Personen, die sie als leidig und störend empfunden haben, Geringschätzung spüren zu lassen. Über Helmut Kohl wird berichtet, dass er allein durch Gesten bestimmte, „wen es um ihn herum gibt – wen er wahrnimmt und grüßt, ob er grüßt und wie. Es kann ein kurzes Nicken sein oder eine nachlässig hingehaltene Hand, während er dem Begrüßten nicht einmal in die Augen sieht, sondern mit seitwärts wegewardtem Kopf bereits beim Nächsten ist.“¹²⁸ Präsenz und Überzeugungskraft konnten manche Kanzler also auch ohne Worte erlangen. So wurde Helmut Kohl von manchen Abgeordneten allein durch seine massive Gestalt als das Zentrum der Diskussion wahrgenommen. Auch Adenauer – so berichtet sein Wegbegleiter Herbert Blankenhorn – soll schon durch sein Erscheinen im Kabinett „absolute Stille und Konzentration auf ihn“ ausgelöst haben.¹²⁹

¹²⁷ R. Süßmuth (Anm. 13), S. 253.

¹²⁸ Ebd., S. 252.

¹²⁹ Zit. nach J. Küpper (Anm. 17) S. 124.

Und Helmut Schmidt pflegte Diskussionen gelegentlich auch nonverbal zu steuern: Wenn etwa sein Innenminister Werner Maihofer in Kabinettsitzungen zu sehr ins Grundsätzliche geriet, nahm der Kanzler – so wird berichtet – nur die Brille ab und massierte „erkennbar geschmerzt seine Schläfen“.¹³⁰ Die Botschaft war eindeutig: Der Kanzler signalisierte, dass er die Analyse für unpassend hielt. An diesen Beispielen wird deutlich, dass Führungstätigkeiten wie Disziplinierungen und Tadel oder Lob und Anerkennung auch nonverbal geleistet werden. Vielen verbalen Äußerungen wird erst durch die nonverbalen Sinneswahrnehmungen der entscheidende Sinn verliehen.

Führung durch Kommunikation

Die rationale Argumentation, das Taktgefühl, das Lob und beizeiten auch das Machtwort stellen zentrale kommunikative Führungskategorien dar. Die Rolle „Bundeskanzler“ bzw. „Bundeskanzlerin“ ist allerdings so weitmaschig definiert, dass unterschiedliche Interpretationen möglich sind. Die Amtsinhaber von Konrad Adenauer bis Angela Merkel haben sich unter anderem darin unterschieden, wie sie ihre kommunikativen Ressourcen eingesetzt haben. Durch ihre politischen Erfahrungen scheinen sie ein Gespür dafür entwickelt zu haben, welche Kommunikationsformen situationsadäquat und wie Situationen zu lesen waren. Politische Mehrheiten sind für Bundeskanzler nur dann zu erreichen, wenn sie einerseits – auch machtbewusst – einfordern, dass ihnen der nötige Respekt gezollt wird, sie aber andererseits auch verstehen, mit den politischen Mitspielern ein kooperatives Verhältnis zu pflegen. „Ohne seine parlamentarische Mehrheit ist ein Bundeskanzler nur dann und dort etwas, wo er sie nicht braucht. Wenn es zum Schwur kommt, ist er ohne sie ein verllorener Mann.“¹³¹ Politische Führung ist daher nur dann möglich, wenn Bundeskanzler in der Kunst des kommunikativen Überzeugens ausgeprägte Fähigkeiten entwickeln.

¹³⁰ Hermann Schreiber, Des Kanzlers Selbstdarstellung, in: Karl Wilhelm Berkhan/Marion Gräfin Dönhoff (Hrsg.), Hart am Wind. Helmut Schmidts politische Laufbahn, Hamburg 1979, S. 98–101, hier: S. 99.

¹³¹ E. Gerstenmaier (Anm. 3), S. 363.

Michael Püschner

Der Fraktionsreferent – ein politischer Akteur?

Obwohl der Begriff „Parlament“ von *parlare* (lat.: reden) abgeleitet ist, unterscheidet sich der Deutsche Bundestag deutlich vom klassischen Redeparlament, wie wir es heute noch in Großbritannien antreffen

Michael Püschner

B. A., geb. 1985; studentischer Mitarbeiter des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrbereich Vergleichende Analyse Politischer Systeme, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
michael.pueschner@hotmail.de

können. Durch die Teilung zwischen Rededebatten und Ausschussarbeit ist die Funktionsweise des Deutschen Bundestages eher als eine Mischung aus „Rede- und Arbeitsparlament“ zu charakterisieren.¹ Damit gehen zugleich besondere Anforderungen an

die Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB) einher: Sie müssen als Abgeordnete einerseits die Rolle des Generalisten (Anforderung des Redeparlamentes) und andererseits die des Spezialisten (Anforderung des Arbeitsparlamentes) erfüllen, um sowohl die allgemeinen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Politikbereichen überschauen als auch an den spezialisierten Beratungen der Ausschüsse fachkundig teilnehmen zu können. Um insbesondere die zweitgenannte Rolle zu erfüllen, können die MdBs auf verschiedene unterstützende Ressourcen innerhalb des Bundestages zurückgreifen, welche in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich ausgebaut worden sind.² Dazu zählen zum Beispiel der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, diverse Fraktionsassistenten und -referenten sowie persönliche Mitarbeiter in den Abgeordnetenbüros.

Aufgrund ihrer Expertise, ihrer unmittelbaren Nähe zu den Entscheidungsprozessen innerhalb einer Fraktion und insbesondere

wegen ihres konzeptionell-inhaltlich ausgerichteten Tätigkeitsprofils³ sind die wissenschaftlichen Fraktionsreferentinnen und -referenten für die Analyse parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse von besonderem Interesse. So gilt auch aus der Sicht eines Abgeordneten: „Wenn der Referent gut ist, ist er auch der Dreh- und Angelpunkt der inhaltlichen Arbeit.“⁴ Obwohl in der Politikwissenschaft schon mehrfach auf die Bedeutung der Fraktionsreferenten verwiesen wurde,⁵ ist ihre Rolle noch immer eine Lücke in der Parlamentarismusforschung.⁶ Vor diesem Hintergrund wird in dem vorliegenden Beitrag der Versuch unternommen, den Einfluss der Fraktionsreferenten auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der Fraktionen zu systematisieren. Grundlage der Untersuchung sind Leitfadeninterviews mit zwei MdBs, einem persönlichen Mitarbeiter eines MdBs sowie sechs wissenschaftlichen Fraktionsreferenten aller Fraktionen.⁷ Ausgehend von der Systematisierung sollen anschließend Reichweite und Umfang des Einflusses der Fraktionsreferenten abgeschätzt werden. Zugespielt formuliert soll es also um die Frage gehen: Sind Fraktionsreferenten de facto politische Akteure?⁸

¹ Vgl. Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997, S. 218 ff.

² Vgl. Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2006, S. 209; Suzanne S. Schüttemeyer, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen–Wiesbaden 1998, S. 42.

³ Vgl. Helmar Schöne, *Tätigkeiten, Karrierewege und Rollen von Fraktionsmitarbeitern*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (2005) 4, S. 791–808.

⁴ Interview eines MdB mit dem Autor (siehe Anm. 7).

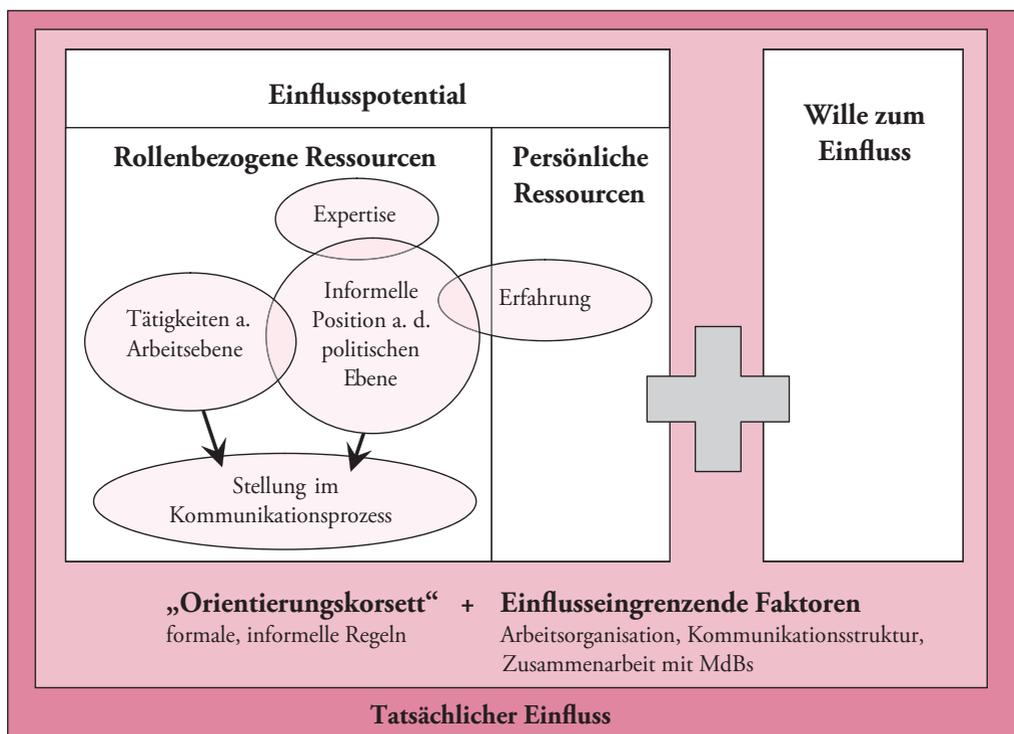
⁵ Vgl. Uwe Kranenpohl, *Mächtig oder Machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994*, Opladen–Wiesbaden 1999, S. 263.

⁶ Erstmals hat Werner J. Patzelt (TU Dresden) die Rolle der Fraktionsmitarbeiter untersucht, ohne dabei einen Schwerpunkt auf die wissenschaftlichen Fraktionsreferenten zu legen. Vgl. Helmar Schöne, *Tätigkeiten, Karrierewege und Rollen von Fraktionsmitarbeitern*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (2005) 4, S. 791–808.

⁷ Sämtliche Zitate stammen aus den Interviews, die zwischen Juni 2008 und April 2009 geführt wurden. Da sich der Verfasser verpflichtet hat, die Interviews anonymisiert zu behandeln, kann auf spezifische Fraktionszugehörigkeiten nicht eingegangen werden.

⁸ Unter politischen Akteuren sind jene Akteure zu verstehen, die in den politisch-inhaltlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb des

Grafik: Einfluss eines wissenschaftlichen Fraktionsreferenten



Quelle: eigene Darstellung.

Potentielle Einflussressourcen

Das Einflusspotential der Fraktionsreferenten leitet sich zum einen aus rollenbezogenen und zum anderen aus persönlichen Ressourcen ab (Grafik).¹⁹ Die rollenbezogenen Ressourcen stehen allein mit der beruflichen Tätigkeit als Fraktionsreferent in Verbindung und sind damit unabhängig von der jeweiligen Persönlichkeit zu betrachten. Sie basieren auf verschiedenen Faktoren, die sich stark überlappen können: Zentral dabei ist a) ihre Stellung im fraktionsinternen Kommunika-

Gesetzgebungsprozesses integriert sind und diesen beeinflussen.

¹⁹ Manche Elemente des Modells, wie zum Beispiel das „Orientierungskorsett“ oder die Unterscheidung zwischen rollenbezogenen und persönlichen Ressourcen des Einflusspotentials, orientieren sich an den Ausführungen von Alfred Meier/Tilman Slembeck, Wirtschaftspolitik. Kognitiv-evolutionärer Ansatz, München 1998² und Manfred Schwarzmeier, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden 2001.

tionsprozess, welche durch b) ihre Tätigkeit, c) ihre informelle Position auf der politischen Ebene und d) ihre Fachexpertise bestimmt wird. Zusätzlich verfügen alle Fraktionsreferenten über persönliche Ressourcen, die ihre informelle Position und damit ihre Stellung im Kommunikationsprozess verbessern können. Dazu zählen unter anderem auch individuelle Erfahrungshintergründe, wie zum Beispiel berufliche Erfahrungen aus vorherigen Tätigkeiten, oder die dabei geknüpften Kontakte. Das Fachwissen zählt zu den rollenbezogenen Ressourcen, weil dies eine generalisierte Charakteristik der Rolle des Fraktionsreferenten ist (die Fraktionsreferenten besitzen per Definition „Fachwissen“, was Grundvoraussetzung für eine Einstellung ist). Eloquenz, Verhandlungsgeschick, gute Kontakte usw. sind hingegen individuelle Ressourcen, deren Ausprägung zwischen den Referenten schwankt und von der Person abhängig ist. Im Folgenden soll näher auf die rollenbezogenen Einflussressourcen eingegangen werden.

a) Stellung im fraktionsinternen Kommunikationsprozess: Da Politik von Kommunikation lebt, ist die Stellung im fraktionsinternen Kommunikationsprozess für das eigene Einflusspotential von zentraler Bedeutung – das gilt für die Fraktionsreferenten wie für alle anderen Akteure auch. Die Fraktionsreferenten befinden sich diesbezüglich in einer komfortablen Situation: Sie haben – vergleichbar mit einem „durchschnittlichen“ MdB, der nicht dem Fraktionsvorstand angehört – Zugang zu Arbeitsgruppen-, Arbeitskreis-, Fraktions- und Ausschusssitzungen. Obwohl sich die Fraktionsreferenten mit einigen Ausnahmen in den Arbeitsgruppen- und Arbeitskreissitzungen nicht aktiv an den Diskussionen beteiligen, sind sie durch ihre Anwesenheit doch bestens in den Informationsfluss eingebunden.

Im Gegensatz zu den MdBs nehmen die Fraktionsreferenten darüber hinaus noch an den Gesprächen teil, die auf Arbeitsebene stattfinden. Dazu zählen zum Beispiel die Arbeitsgespräche aller Fraktionsreferenten der verschiedenen Politikbereiche. Berücksichtigt man zusätzlich den engen kommunikativen Austausch zwischen den Referenten und ihren „vorgesetzten“ MdBs,¹⁰ denen sie primär zuarbeiten, verdeutlicht dies ihre ausgeprägte Stellung im fraktionsinternen Kommunikationsprozess. Über diesen engen Austausch können die Fraktionsreferenten relativ schnell und verlässlich Informationen erhalten, die auch aus Gremien stammen, zu denen sie keinen Zugang haben. So berichtet zum Beispiel einer der befragten MdBs: „Wenn aus meiner Sicht für die Mitarbeiter etwas entschieden wird, was sie wissen sollten, dann rufe ich aus der Sitzung oder nach der Sitzung bei ihnen an und sage: an der Stelle ist die Meinung des geschäftsführenden Vorstandes so und so.“

Doch worauf fußt diese außerordentliche Stellung der Fraktionsreferenten im fraktionsinternen Kommunikationsprozess? Im Allgemeinen werden Stellungen in Kommunikationsprozessen sowohl durch formale als auch durch informelle Positionen bestimmt. Ein Akteur kann qua Amt (formale Position), sowie aufgrund besonderer Eigenschaften

¹⁰ Dabei handelt es sich meistens um die jeweiligen fachpolitischen Sprecher sowie die koordinierenden stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden.

oder Fähigkeiten (informelle Position) in die Kommunikationsprozesse eingebunden sein. Die informelle Position wird dabei auch von der formalen Position mitbestimmt, basiert aber auf weiteren Quellen, wie zum Beispiel Expertise oder Erfahrung. Für das Verständnis zur beachtlichen Stellung des Fraktionsreferenten im fraktionsinternen Kommunikationsprozess ist es daher sinnvoll, sich eine idealtypische organisatorische Zweiteilung der Bundestagsfraktionen in eine politische Ebene und eine Arbeitsebene vor Augen zu führen. Auf der politischen Ebene agieren die durch Wahlen legitimierte Akteure – die MdBs –, während auf der Arbeitsebene die Angestellten der Fraktionen und der MdBs wirken (zum Beispiel Sekretärinnen und Sekretäre). Die Fraktionsreferenten nehmen in dieser idealtypischen Arbeitsorganisation aufgrund der folgenden Aspekte eine Zwischenposition ein, wodurch sich auch ihre mit MdBs vergleichbare Stellung im fraktionsinternen Kommunikationsprozess erklären lässt.

b) Tätigkeit: Zunächst sind die Fraktionsreferenten als Angestellte der Fraktionen formal der Arbeitsebene zuzuordnen, wodurch sie die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der Akteure der politischen Ebene vor- und nachbereitend begleiten. Da ihre Tätigkeit als Fraktionsreferenten jedoch weit über administrativ-organisatorische Aufgaben hinausgeht, öffnet sich eine „Hintertür“ zur politischen Ebene. Dies wird am Beispiel der Informationsselektion deutlich, welche einen wichtigen *access point* bzw. Zugang zur fraktionsinternen Willensbildung darstellt. Die Fraktionsreferenten filtern und bereiten die umfangreichen Informationen eigenen Angaben zufolge „knapp, kurz, verständlich“ für den Abgeordneten auf und werten sie aus. Sie übernehmen die Funktion eines *gatekeepers* bzw. Filters: „20 Prozent gebe ich an den Abgeordneten weiter, allerdings nur verarbeitet. Also nie in Originalform, (...) verarbeitet in eigene Papiere mit Quellenangaben.“

c) Informelle Position auf politischer Ebene: Mit der Funktion des *gatekeepers* allein ist es jedoch nicht getan. Ihr Einflusspotential reicht zum Teil so weit, dass die aufbereiteten Informationen in gezielte Vorschläge umgesetzt werden, wie man zum Beispiel auf aktuelle öffentliche Debatten politisch reagieren könne. Die Fraktionsreferenten werden somit

zu politischen Beratern. Diese Beraterfunktion ist in dem Selbstverständnis der befragten Fraktionsreferenten fest verankert, wie Aussagen von Referenten belegen: „Der Fraktionsreferent ist im Wesentlichen ein fachpolitischer Berater. Er muss kompetent sein in seinen Aufgabenfeldern und ist in zweiter Linie ein politischer Berater.“ Beratung heiÙe auch, eigene Gedanken einzubringen und initiativ zu werden: „Das beinhaltet vor allem Ideengebung, Impulsgebung, Vorschläge machen. Das ist die wichtigste Aufgabe.“ Damit treten die Fraktionsreferenten nun endgültig durch die „Hintertür“ in den politischen Raum ein. Sie partizipieren an den politischen Kommunikationsprozessen und demnach auch an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der Fraktion innerhalb der parlamentarischen Gesetzgebungsprozesse. Ihre inhaltlich-konzeptionellen Tätigkeiten verschaffen den Fraktionsreferenten eine informelle Position auf der politischen Ebene und zugleich eine erhebliche Erweiterung ihrer Stellung in den fraktionsinternen Kommunikationsprozessen, die sich also nicht nur auf die Arbeitsebene beziehen, sondern auch auf die politische Ebene.

d) **Expertise:** Das Fachwissen kann die Stellung der Fraktionsreferenten im fraktionsinternen Kommunikationsprozess zusätzlich verbessern. Zu Recht verweist der befragte persönliche Referent eines MdBs darauf, dass der Fraktionsreferent im Vergleich zu dem eigenen, eher begrenzten Handlungsrahmen über einen viel weiteren Handlungsraum verfügen könne. Als Grund dafür führt er an: „Weil die im Regelfall größeres Fachwissen besitzen als die MdBs. Das ist so, deswegen werden sie eingestellt. Das sind Spezialisten.“

Die Expertise auf einem bestimmten Arbeitsgebiet kann tatsächlich zu einem fachspezifischen Kompetenzvorsprung gegenüber dem MdB führen, was die befragten MdBs auch geradezu einfordern: Ob der Fraktionsreferent über einen Wissensvorsprung gegenüber dem MdB verfüge, „hängt davon ab, wann er dazu gekommen ist. Irgendwann kann der Abgeordnete mit seiner längeren Erfahrung im Fachgebiet den neuen Referenten an dieser Stelle überholen. Aber ansonsten sollte und muss der Referent, wenn er die gleiche Hintergrunderfahrung hat, fachlich stärker sein, mehr Wissen, mehr Informationen haben.“ Dieser Vorsprung bleibe jedoch

auf einen begrenzten Politikbereich bezogen, wie ein anderer MdB ausführt: „Wenn man das rein fachlich und sachlich betrachtet, mag das, bezogen auf die jeweilige Disziplin, so sein. Nur gibt es selten im Leben eindimensionale Entscheidungsfragen. Wenn wir jetzt das Steuergesetz ändern, hat das auch eine Haushaltsdimension. Möglicherweise, wenn es ein Verkehrssteuergesetz ist, hat dies auch mit Verkehrsfragen zu tun. Da mag ein Fraktionsmitarbeiter bei Haushaltsfragen ein Experte sein, der tiefer in der Materie drin ist als der Politiker. Es mag auch einen Fraktionsreferenten geben, der auch in der Verkehrsfrage tiefer drin ist als der Politiker. Selbiges gilt womöglich auch für Steuerrecht. Aber ich glaube nicht, dass der Fraktionsreferent in der Lage ist, alle drei Dinge tiefer zu durchdringen, als diejenigen, die an der politischen Entscheidung sitzen.“

„Wille zum Einfluss“

Entscheidend für die Einflussnahme eines Akteurs ist nicht nur sein Einflusspotential, sondern – unabhängig davon – eine aktive, bewusste Komponente, die als „Wille zum Einfluss“ bezeichnet werden kann. Auch bei den befragten Fraktionsreferenten ist ein solcher „Wille zum Einfluss“ zu erkennen. Insbesondere wird dies darin deutlich, dass sich die Fraktionsreferenten ihrer einflussreichen Position bewusst sind: „Klar, ganz unwichtig sind wir nicht. (. . .) Also wenn man sagt, diejenigen, die solche Informationen aufbereiten, Vorschläge machen, haben Einfluss – ja, dann haben wir Einfluss.“ Ein weiterer Fraktionsreferent behauptet ganz selbstverständlich: „In der Steuerpolitik bin ich eine der zentralen Positionen, weil ich auf der Arbeitsebene der Einzige bin, der das betreut.“ Von den MdBs erwarten sie eine gewisse Beratungsauffinität: „Ein Abgeordneter muss so souverän sein, sich beraten zu lassen. Das Wort ‚beratungsresistent‘ höre ich nicht so gerne.“

Für die Ausübung der Tätigkeit als Fraktionsreferent hat dies zur Konsequenz, dass die Referenten ausgehend von ihrer fachlichen Position zu überzeugen versuchen und somit probieren, Einflussressourcen bewusst anzuwenden: „Mit den Zahlen, (. . .) mit den Argumenten, die ich ihnen vorlege, versuche ich sie zu überzeugen.“ Für einige der befragten wissenschaftlichen Fraktionsreferenten war

diese Möglichkeit sogar Bewerbungsmotiv. Auch die befragten MdBs sehen darin eine legitime, ja sogar notwendige Eigenschaft des wissenschaftlichen Fraktionsreferenten: „Der soll (. . .) da schon offen sagen, dass er das anders sieht. (. . .) Er soll also nicht einfach unkritisch Dinge tun, die er für falsch hält.“ Über die offene Darlegung der fachlichen Position hinaus verhalten sich manche Fraktionsreferenten sogar strategisch, um den MdB von ihren Argumenten zu überzeugen, wie ein Referent offen einräumt: „Ja, wenn das notwendig ist. Also im Rahmen von Arbeitsgruppen ist das schon ganz gut, wenn man auch bei anderen Referenten dafür Unterstützung findet.“ Dieses Verhalten birgt jedoch auch großes Konfliktpotenzial für die Zusammenarbeit mit dem MdB, weshalb davon auszugehen ist, dass die wissenschaftlichen Referenten sich dahingehend äußerst bedacht verhalten.¹¹

Einflussbegrenzende Faktoren

Damit wird eine Grenze erkennbar, die Fraktionsreferenten nicht überschreiten sollten, wollen sie ihr Arbeitsverhältnis nicht riskieren. Bei der eigenen Rollendefinition orientieren sich die Referenten stark an den Rollenerwartungen der Fraktion und der MdBs. Es handelt sich also um einen Faktor, der ihren Einfluss, trotz vorhandenem Einflusspotential (qua Stellung im fraktionsinternen Kommunikationsprozess, Tätigkeit, informeller Position auf der politischen Ebene, Fachexpertise) und „Wille zum Einfluss“ (Selbstverständnis), eingrenzt. Demnach dürfen das Potential und der Wille zum Einfluss nicht mit Einfluss gleichgesetzt werden. Drei wichtige einflussbegrenzende Faktoren werden in den geführten Interviews deutlich: a) die Rollenerwartungen der MdBs, b) die Arbeitsorganisation der Fraktionen und c) das Verständnis der MdBs über die Zusammenarbeit mit den Fraktionsreferenten. Diese Faktoren lassen sich von den Fraktionsreferenten nicht verändern und stellen einen Rahmen dar, innerhalb dessen die Fraktionsreferenten Einfluss auf Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der Fraktion nehmen können.

¹¹ Ein MdB dazu: „Wenn dann, das gibt es ja auch, der Verzögerungstrick kommt, da kann ich dann fuchs-teufelswild werden.“

a) Rollenerwartungen der MdBs: Die bereits angedeuteten Erwartungen lassen sich vor allem an informellen Regeln ablesen und können als „Orientierungskorsett“ verstanden werden (*Übersicht*). Über sie besteht ein fraktionsübergreifender Konsens. Von besonderer Bedeutung für die Interaktion zwischen MdBs und Fraktionsreferenten ist dabei die Loyalität der Referenten gegenüber den MdBs. Obwohl die MdBs ihnen einen weiten Handlungsspielraum einräumen und auch erwarten, dass sie diesen nutzen, wird von ihnen gefordert, dass sie sich – ist eine Entscheidung einmal vom MdB getroffen – dieser loyal gegenüber verhalten. Mit den Worten eines MdBs: „Wenn die einzelne Führungsperson, die dann auch verantwortlich nach außen ist, die Entscheidung fällt, dann wird diese auch umgesetzt.“

Übersicht: Auswahl an informellen Regeln für Fraktionsreferenten („Orientierungskorsett“)

- Nach außen agiert der MdB.
- Fraktionsreferenten ist es nicht gestattet, das Wort gegen den Vorsitzenden der Fraktionssitzung zu ergreifen.
- Diskretion/Vertraulichkeit: keine unabh. bestimmten Positionen der Fraktion oder Meinungsdivergenzen nach außen tragen; keine Weitergabe interner Beratungsunterlagen; absoluter Quellenschutz.
- Loyalität gegenüber Fraktion und MdB: Entscheidungen trifft der MdB, und diese werden mitgetragen; bei Meinungsverschiedenheit ordnen sich die Fraktionsreferenten unter, achten aber auf fachliche Qualität der Ausführung.
- Die Distanz zum MdB muss gewahrt bleiben.
- Nicht einseitig argumentieren, alle Argumente sind darzulegen.

b) Arbeitsorganisation der Fraktionen: Die Fraktion schafft das Arbeitsumfeld für ihre Angestellten und somit auch für die Fraktionsreferenten. Dabei kann es zwischen den verschiedenen Bundestagsfraktionen feine Unterschiede geben. So schließt zum Bei-

spiel ein MdB den Zugang des Fraktionsreferenten zum geschäftsführenden Vorstand aus, während ein anderer dies gegenteilig handhabt: „Selbst der Fraktionsvorstand holt sich manchmal nicht den Fachabgeordneten, sondern sagt dem Fachreferenten: ‚Bitte mach‘ mir einen Vermerk für die Fraktionsvorstandssitzung.‘ (. . .) Ich halte es grundsätzlich so, dass der Fraktionsreferent mitkommen sollte.“

Es scheint demnach eine Frage zu sein, inwiefern die jeweilige Fraktion die oben angeführte idealtypische Zweiteilung in politische Ebene und Arbeitsebene anstrebt. So deutet der Sprachgebrauch des erstgenannten MdBs zumindest auf den Versuch einer strikteren Trennung hin: „In der Sekunde, wo es nicht mehr um die Arbeitsebene geht, (. . .) wenn es um die Veränderung substantieller Art geht, dann findet die Absprache bei den politischen Entscheidungsträgern statt.“

c) Verständnis der MdBs über die Zusammenarbeit mit den Fraktionsreferenten: Schließlich ist ersichtlich, dass die Fraktionsreferenten nur indirekt über den MdB auf die fraktionsinternen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen können. Als Angestellte der Fraktion befinden sich die Referenten in der strukturell schwächeren Position, weshalb das Verständnis der MdBs über die Zusammenarbeit mit den Referenten für die Ausschöpfung des Einflusspotenzials von erheblicher Bedeutung ist. Ob die MdBs, wie von den Fraktionsreferenten gewünscht und im „Willen zum Einfluss“ zum Ausdruck gebracht, beratungsaffin sind, liegt letztlich an den MdBs selbst.

Entscheidend ist demnach deren jeweiliges Hierarchieverständnis, welches Unterschiede in der Zusammenarbeit zwischen MdBs und Fraktionsreferenten begründet. Zwei Verständnispole stehen dabei in Konkurrenz, wie es ein MdB verdeutlicht: „Das eine ist, ich bin der Boss oben, der alles durchschauen und seinen Stempel darunter setzen muss. Das andere: Wir sitzen im Kreis einer flachen Hierarchie zusammen, wo ich als Boss nur entscheiden muss, wenn nicht klar ist, wohin die Linie geht.“ Die befragten MdBs tendieren eher zum zweiten Verständnis, damit die wissenschaftli-

chen Fraktionsreferenten ihre unterstützende und beratende Funktion effektiv erfüllen können.

Schlussfolgerung

Abschließend können wir uns wieder der eingangs gestellten Frage zuwenden, ob wissenschaftliche Fraktionsreferenten politische Akteure sind. Mit Blick auf die formale Ebene ist eindeutig, dass die Fraktionsreferenten als Angestellte der Fraktionen nicht zu den politischen Akteuren gezählt werden können. Sie besitzen keine demokratische Legitimation und sind daher in den politischen Entscheidungsprozessen der Fraktionen nicht vorgesehen. Allerdings sind ihre Aufgaben und Funktionen auf die fachliche und fachpolitische Unterstützung und Beratung der politischen Akteure (MdBs) ausgerichtet, so dass beide Ebenen nicht sauber voneinander getrennt werden können und die Fraktionsreferenten durch die „Hintertür“ Zugang zu der politischen Ebene erhalten, um ihre Aufgaben bestmöglich zu erfüllen.

Durch diese Überschneidung fällt die Antwort nicht mehr so eindeutig aus. Aufgrund ihrer Zugangsmöglichkeiten zu Kommunikationskreisen der politischen Ebene, ihrer fachlichen Expertise, ihrer den MdB unterstützenden Funktion und ihres Willens zum Einfluss prägen die wissenschaftlichen Fraktionsreferenten die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der jeweiligen Fraktionen wesentlich mit. Da es sich jedoch um einen mittelbaren Einfluss handelt, müssen zugleich auch einflussbegrenzende Faktoren („Orientierungskorsett“, Arbeitsorganisation und Zusammenarbeit mit MdB) berücksichtigt werden, auf welche die Fraktionsreferenten keinen Einfluss haben. Die Reichweite ihres Einflusses bleibt somit begrenzt und für Fraktionen und MdBs einschätzbar. Die wissenschaftlichen Fraktionsreferenten lediglich als technokratische Angestellte der Arbeitsebene zu beschreiben, würde zu kurz greifen – sie sind informelle politische Akteure mit begrenzten, aber doch spürbaren Einflussmöglichkeiten.

APuZ

Nächste Ausgabe 39–40/2009 · 21. September 2009

Türkei

Mehtap Söyler

Der demokratische Reformprozess in der Türkei

Şahin Alpay

Die politische Rolle des Militärs in der Türkei

Ismail Ermagan

EU-Skeptizismus in der türkischen Politik

Susanne Güsten

Die Kurdenfrage in der Türkei

Loay Mudhoon

Die türkische AKP als Modell für die arabische Welt

Dirk Halm · Dietrich Thränhardt

Der transnationale Raum Deutschland-Türkei

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Manuel Halbauer (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Karl-Rudolf Korte

3-8 **Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“**

Jenseits der Großen Koalition sind keine Bündnisse mehr kalkulierbar mehrheitsfähig. Dies hat weitreichende Konsequenzen für den Parteienwettbewerb und die Regierungsbildung. Multioptionswahlkämpfe voller Paradoxien setzen traditionellen Mobilisierungsstrategien auf dem Koalitionsmarkt Grenzen.

Reimut Zohlnhöfer

9-14 **Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?**

Trotz ihrer breiten Mehrheit wurde die Große Koalition nennenswert von Bundesrat, Verfassungsgericht und Bundespräsident kontrolliert. Dass nach einigen Erfolgen viele Strukturreformen scheiterten, lag vor allem an den programmatischen Differenzen zwischen Union und SPD sowie dem Parteienwettbewerb.

Kurt Lenk

15-20 **Vom Mythos der politischen Mitte**

Die historisch erklärbare Konkurrenz der meisten Parlamentsparteien um einen Platz in „der Mitte“ ist nicht unproblematisch. Wegen seiner Inhaltslosigkeit dient er leicht als Projektionsfläche für wirklichkeitsferne Harmoniebedürfnisse. Zu bedenken wäre zudem, dass die Parteien dadurch an Profil verlieren.

Günther Rütger

21-26 **Vertrauen, Verantwortung und die Würde des Kompromisses**

Es liegt in der Natur der parlamentarischen Demokratie, dass nicht alle Wählererwartungen erfüllt werden können. Wer Kompromisse eingeht, nimmt automatisch Vertrauensverluste in Kauf. Doch gerade dadurch, dass die Parteien sich um Kompromisse bemühen, nehmen sie ihre politische Verantwortung wahr.

Henrik Gast

27-32 **„Kanzlerkommunikation“ von Adenauer bis Merkel**

Regierungschefs müssen sich stets durch Kommunikation legitimieren und damit ihren Positionen Geltung verschaffen. Wie sie die vielfältigen Facetten sprachlicher und nonverbaler Darstellungsmöglichkeiten nutzen, ist von entscheidender Bedeutung. Lob und Humor spielen ebenso eine Rolle wie gelegentliche „Machtworte“.

Michael Püschner

33-38 **Der Fraktionsreferent – ein politischer Akteur?**

Die Bundestagsabgeordneten werden auf der Arbeitsebene von zahlreichen Akteuren unterstützt. Die wissenschaftlichen Fraktionsreferenten haben dabei durchaus auch politisches Einflusspotenzial. Ihre Expertise macht sie durch die „Hintertür“ de facto zu politischen Beratern der Abgeordneten.