

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

2–3/2010 · 11. Januar 2010



Politische Führung

Ludger Helms

Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft

Claudia Ritzi · Gary S. Schaal

Politische Führung in der „Postdemokratie“

Suzanne S. Schüttemeyer

Politische Führung im Parlament

Mateusz Stachura

Max Weber heute

Kristof Steyvers

Kommunalpolitische Führung im europäischen Vergleich

Gerhard Göhler

Neue Perspektiven politischer Steuerung

Jan C. Behrends

Politische Führung in der Diktatur

Editorial

Als im November 1918 die Waffen schwiegen, war das deutsche Kaiserreich an imperialer Hybris und dilettantischer Führung zugrunde gegangen. Wilhelm II. hatte abgedankt, es schlug die Stunde der Demokratie. Doch wie konnte das neue, von vielen ungeliebte Staatswesen im Schatten der Kriegsniederlage Legitimität erlangen? Der Soziologe Max Weber unterschied Verantwortungs- von Gesinnungsethik und entwickelte Idealtypen der legitimen Herrschaft. Auch die Republik, so Weber, benötige charismatisches Führungspersonal.

Das demokratiethoretische Ideal besteht darin, dass die Regierenden den „Willen des Volkes“ als Grundlage des politischen Handelns respektieren. Doch im 21. Jahrhundert scheinen sich die immer komplexeren postindustriellen Gesellschaften zu „Postdemokratien“ mit schwindenden Bindekräften zu entwickeln. Bürgerinnen und Bürger haben nur mehr geringen Einfluss auf den Input des politischen Prozesses. Expertengremien, Lobbygruppen und die Massenmedien mit ihren Personalisierungseffekten bestimmen über die Agenda.

Die sozialwissenschaftliche *Leadership*-Forschung hat analysiert, dass solche *leader democracies* nachträglich Legitimität entfalten: Ihr Output wird bei Wahlen bewertet. In politischer Führung, die zwar im institutionellen Gehäuse der Demokratie, aber weitgehend losgelöst von den Bürgern agiert, liegt indes der Keim einer Legitimationskrise. Mit den jüngsten Erschütterungen des globalisierten Kapitalismus ist das Bedürfnis nach Führung gewachsen. Die liberale, repräsentative Demokratie ist vielfältigem Problemdruck ausgesetzt. Kluge politische Führung ist gefragt, die in demokratischer Verantwortung Entscheidungen fällt, diese auch umsetzt – und sich der permanenten Herrschaftskritik der Opposition und der Zivilgesellschaft stellt.

Hans-Georg Golz

Ludger Helms

Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft

Wie die Politik kennt auch die Politikwissenschaft thematische Konjunkturen. Und nicht nur das: Sehr häufig besteht ein greifbarer Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Interessensbereiche der Politikwissenschaft und den thematischen Konjunkturzyklen der Politik. Wenn sich Politikwissenschaftler auch gelegentlich wünschen, größeren Einfluss auf das politische „Agenda-Setting“ zu haben, so entspricht die insgesamt stärker nachvollziehende Rolle der Politikwissenschaft doch ihrem dominanten Bestreben, politische Prozesse zu erklären und verständlich zu machen.¹ Der internationale Aufschwung der Leadership-Forschung während der vergangenen Jahre kann als gutes Beispiel für den maßgeblichen Einfluss externer Impulse auf die Entwicklung politikwissenschaftlicher Forschungsagenden gelten.

Ludger Helms

Dr. phil., geb. 1967; Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Vergleich politischer Systeme an der Universität Innsbruck, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck/Österreich. ludger.helms@uibk.ac.at

„Political Leadership“ – mit Blick auf die Regierung verstanden als das Dirigieren des gouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses und die Herstellung politischer Legitimität von Regierungsentscheidungen durch Spitzenrepräsentanten der politischen Exekutive² – hat in den Augen vieler Bürgerinnen und Bürger an eigenständiger Bedeutung gewonnen. Dies ist nicht ausschließlich einer Zunahme des politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Problemdrucks und einem daraus resultierenden verstärkten Bedürfnis nach Führung geschuldet. Strukturell begünstigt wird der Eindruck einer Aufwertung von Inhabern politischer Spitzenämter als den politisch maßgeblichen

Entscheidungsakteuren durch den Personalisierungseffekt der kommerziellen Massenmedien. Dem Personalisierungsinteresse der Medien kommt dabei die tatsächliche Aufwertung der Inhaber exekutiver Spitzenämter zugute, die im Innern der Exekutive vor allem etwas mit dem erhöhten Koordinierungsbedarf sektoralisierter Politiken, im Außenbereich viel mit der Herausbildung eines Systems internationaler Gipfeldiplomatie zu tun hat.³

Grundrichtungen der Leadership-Forschung

Als dominante Ausprägung der Beschäftigung mit „Political Leadership“ können Zugänge gelten, die nach den Bedingungen durchsetzungsstarker politischer Führung sowie gegebenenfalls nach Möglichkeiten der Optimierung politischer Führungsleistungen fragen.⁴ Vor allem die machtpolitischen Aspekte dieser Perspektive stehen in einer langen Tradition, deren Ursprünge bis zu Niccolò Machiavelli zurückreichen.⁵ Ging es bei Machiavelli unverhohlen um die notfalls gewaltsame Ausschaltung politischer Gegner, beschäftigen sich moderne Studien dieser Richtung eher mit Aspekten wie strategischer

¹ Freilich war die auf Erklärung hin ausgerichtete Variante nie die einzige Richtung der Politikwissenschaft; ihr komplementäres Pendant findet diese in Ansätzen, denen es stärker um die Prognose politisch-sozialer Prozesse geht. Vgl. Klaus von Beyme, *Political Theory: Empirical Political Theory*, in: Robert E. Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford 1996, S. 519–530, hier: S. 519.

² Diese speziellere Ausprägung von „political leadership“ wird in der internationalen Literatur zumeist als „executive leadership“ bezeichnet. Das Feld der politikwissenschaftlichen Leadership-Forschung ist freilich bedeutend weiter dimensioniert und schließt die Analyse der Bedingungen, Manifestationen und Ergebnisse politischer Führung auch in regierungsfernen Kontexten ein. Vgl. Jean Blondel, *Political Leadership: Towards a General Analysis*, London 1987.

³ Vgl. Ludger Helms, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, London-New York 2005, S. 6 f.

⁴ Vgl. für einen umfassenderen aktuellen Überblick Ludger Helms, *Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung*, in: *Zeitschrift für Politik (ZfP)*, 56 (2009), S. 375–396.

⁵ Zuweilen wird diese Traditionslinie ausdrücklich betont, so bei Carnes Lord, *The Modern Prince: What Leaders Need to Know Now*, New Haven-London 2003.

Wahlkampf-führung, Koalitionspolitik oder „media management“. Abgesehen davon geht es selten ausschließlich um den Gewinn und die Verteidigung politischer Macht, sondern zugleich um die Lösung gesamtgesellschaftlich relevanter Probleme.¹⁶ Dabei werden, empirisch wie normativ, jeweils vor allem „Effektivität“ und „Effizienz“ politischer Führung betont.¹⁷

Daneben gibt es verstreute Ansätze, die man unter die Überschrift einer demokratiewissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Gegenstand stellen könnte. Die Bezeichnung „Demokratiewissenschaft“ ist durchaus geläufig, aber gleichwohl nicht scharf definiert. Am bekanntesten ist gewiss jenes in der Frühphase der Bundesrepublik begründete Verständnis von Demokratiewissenschaft, das der Politikwissenschaft die Rolle zuwies, der Gesellschaft in erzieherischer Absicht politische Allgemeinbildung zukommen zu lassen. In Abgrenzung zu diesem Verständnis meint Demokratiewissenschaft hier eine professionelle politikwissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Demokratie, die durch eine Reihe weiterer Merkmale bestimmt ist. Dazu gehören „eine normative Pro-Einstellung zur Demokratie“ und „das Bewusstsein einer reflexiven Beziehung von Politikwissenschaft und Demokratie“.¹⁸

Als zentrales Merkmal einer demokratiewissenschaftlichen Leadership-Forschung kann eine eher herrschaftskritische Grundeinstellung gegenüber „leadership“ gelten. Positionen dieser Richtung blicken ebenfalls auf eine ansehnliche Tradition zurück, deren neuzeitliche Kapitel auf staatspolitischer Ebene mit dem amerikanischen Verfassungs-

gebungsprozess von 1787 beginnen. Den amerikanischen Verfassungsvätern ging es noch primär um eine institutionelle Einhebung der Exekutive als Teil eines komplexen Systems institutioneller Gewaltenkontrolle. In ihrer weiter demokratisierten Variante lautet die normative Maxime der demokratiewissenschaftlich inspirierten Leadership-Forschung dagegen in etwa: „so viel ‚leadership‘ wie nötig, so viel Demokratie wie möglich“. „Representation from above“¹⁹ wird als Ausdruck einer evolutionären Rationalisierung des Parlamentarismus noch weithin akzeptiert. Aber bestimmte Formen von „transforming leadership“ – „heroischer politischer Führung“, bei denen Regierungschefs auch ohne spezielles demokratisches Mandat politisch vorpreschen – gelten als problematisch.¹⁰

Die Bewertungskriterien guter politischer Führung sind aus dieser Sicht deutlich weniger stark auf die Organisationsfähigkeit regierender Mehrheiten, die Durchsetzungsfähigkeit von Regierungen und das erzielte Maß an politischer Veränderung konzentriert. Es zählt nicht ausschließlich, „was am Ende herauskommt“; vielmehr werden Fragen nach der demokratischen Qualität des gouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses als gleichberechtigt betrachtet. Eine in diesem Geiste operierende Leadership-Forschung muss nicht lange nach würdigen Gegenständen suchen. In ihrem Streben nach Begründung eines reflexiven Verhältnisses zur Demokratie kann sie Themen aufgreifen, die länderübergreifend einen Zuwachs an gesellschaftlicher Aufmerksamkeit erfahren haben. Dazu gehören Fragen nach der angemessenen Repräsentation von Frauen in politischen Führungssämtern, das

¹⁶ Allerdings kann in den seltensten Fällen von einer systematischen Integration beider Dimensionen gesprochen werden. Eher scheint es so, als wenn problemlösungsorientierte Perspektiven zuweilen „machtvergessen“ sind, auf Machterwerb und -behauptung konzentrierte Arbeiten hingegen allzu wenig Interesse an „policy leadership“ haben.

¹⁷ Vgl. z. B. Mark T. Fliegau/Andreas Kießling/Leonard Novy, Leader and Follower – Grundzüge eines inter-personalen Ansatzes zur Analyse politischer Führungsleistung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18 (2008), S. 399–421, hier: S. 410–415.

¹⁸ So Peter Niesen, Politische Theorie und Demokratiewissenschaft, in: Hubertus Buchstein/Gerhard Göhler (Hrsg.), Politische Theorie und Politikwissenschaft, Wiesbaden 2007, S. 126–155, hier: S. 141, S. 151.

¹⁹ Aus dieser Perspektive betrachtet steht nicht die Artikulation von Interessen durch die Wähler, sondern das Handeln der mit Führungssämtern betrauten Akteure im Zentrum der Beziehung zwischen Wählern und Repräsentanten: „In representation from above (...) the process of political representation starts with the representatives, who enter the political process with their views and put these views to the citizens for their approval.“ Rudy B. Andeweg/Jacques J. A. Thomassen, Modes of Political Representation: Toward a New Typology, in: Legislative Studies Quarterly, 30 (2005), S. 507–528, hier: S. 511.

¹⁰ Vgl. Anton Pelinka, Kritische Hinterfragung eines Konzepts – demokratiethoretische Anmerkungen, in: Annette Zimmer/Regina Maria Jankowitsch (Hrsg.), Political Leadership, Berlin u. a. 2008, S. 43–67, hier: S. 48.

Kommunikationsverhalten von Regierungen sowie die Qualität demokratischer Kontrollmechanismen gegenüber Inhabern exekutiver Spitzenämter.

Repräsentation von Frauen in der Exekutive

Die Frage nach der Repräsentation von Frauen in politischen Leadership-Positionen ist, vor allem durch das damit angesprochene Kriterium der Gleichheit (als eine der beiden Grundnormen der liberalen Demokratie neben jener der Freiheit), für eine demokratiewissenschaftliche Leadership-Forschung von direkter Relevanz.

Wie steht es um die empirische Dimension? In den vergangenen zehn Jahren hat der Frauenanteil in europäischen Kabinetten deutlich zugenommen. In der EU-27 lag der Durchschnittswert in der Gruppe der Kabinettsminister Mitte 2009 bei 24 Prozent, mit allerdings außerordentlich großen Unterschieden zwischen Ländern bzw. Gruppen von Ländern. In den Ländern der alten EU-15 betrug der Durchschnittswert 31,2 Prozent, in der Gruppe der zwölf jüngeren Mitgliedstaaten lediglich 15 Prozent. Mit einem Frauenanteil von 60 und null Prozent verkörperten Finnland und Ungarn die Extremes. Aber auch innerhalb einer Ländergruppe gab es signifikante Unterschiede: In Finnland, Dänemark, Schweden, Deutschland und Spanien lagen die Werte bei jeweils über 40 Prozent; in Griechenland, Portugal und Großbritannien dagegen lediglich zwischen elf und 17 Prozent.¹¹

Während Ministerinnen in vielen Ländern zum selbstverständlichen Erscheinungsbild gehören, bleiben die Positionen des Regierungschefs bzw. des Staatsoberhauptes, von Ausnahmen abgesehen, Männern vorbehalten. In der Gruppe der G-8-Staaten gab es während der vergangenen Jahrzehnte lediglich vier Regierungschefinnen: Margaret Thatcher (Großbri-

tannien, 1979–1990), Édith Cresson (Frankreich, 1991–1992), Kim Campbell (Kanada, 1993) und Angela Merkel (Deutschland, seit 2005). Ein differenziertes Bild zeichnet Farida Jalalzai in ihrer bahnbrechenden empirischen Studie über Frauen in exekutiven Spitzenämtern von 1960 bis 2007.¹² Sie konnte zeigen, dass Frauen überwiegend in solchen institutionellen Kontexten in die Spitzenpositionen der Exekutive vorrückten, in denen das von ihnen gehaltene Amt (sei es das der Regierungschefin, sei es das der Präsidentin) Teil eines exekutiven „power sharing arrangements“ ist, in dem der andere und zumeist mächtigere Teil der Exekutivspitze von einem Mann gehalten wird. Die Repräsentation von Frauen in Spitzenämtern der Exekutive wird ferner offenbar von unstabilen politischen Verhältnissen und durch die Existenz von Regimen mit einem geringen politischen Institutionalisierungsgrad strukturell begünstigt (so besonders in Afrika, Asien und Lateinamerika). Bemerkenswert ist der Befund, dass die Repräsentation von Frauen in Spitzenämtern der politischen Exekutive offensichtlich *nicht* Ausdruck eines allgemein hohen Entwicklungsstands der geschlechterbezogenen Gleichberechtigung ist (wie wiederum Erfahrungen aus Afrika und Asien lehren).¹³

Die jüngere Leadership-Forschung greift über die Analyse genderbezogener Repräsentationsmuster hinaus und fragt danach, welchen Unterschied die Präsenz von Frauen in Führungsämtern auf den politischen Führungs- und Entscheidungsprozess macht. Dabei geht es um das Verhältnis zwischen „deskriptiver Repräsentation“ und „substantieller Repräsentation“.¹⁴ Vor allem aus der amerikanischen Legislativforschung gibt es Hinweise darauf, dass Frauen ein anderes Führungsverhalten an den Tag legen als ihre männlichen Kollegen, dass sie etwa kooperationswilliger und kompromissorientierter sind und bei komplexen Entscheidungen andere Aspekte betonen. Dabei handelt es sich allerdings um graduelle Unterschiede, die in der jüngeren Literatur im Übrigen kaum noch mit biologisch bedingten Eigenschaften erklärt werden, son-

¹¹ Berechnungen des Autors nach Zahlen der Europäischen Kommission gemäß <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=774&langId=en&intPageId=659> (1. 12. 2009). Der Frauenanteil an den Kabinettsministern der im Herbst 2009 gebildeten christlich-liberalen Regierungskoalition unter Angela Merkel betrug auch nach der Kabinettsumbildung Ende November 2009 deutlich unter 40 Prozent.

¹² Vgl. Farida Jalalzai, *Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling*, in: *Politics & Gender*, 4 (2008), S. 205–231.

¹³ Ebd., S. 223.

¹⁴ Vgl. Karen Celis/Sarah Childs, *Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions*, in: *Parliamentary Affairs*, 61 (2008), S. 419–435.

dern als Ausdruck unterschiedlicher lebensweltlicher Erfahrungen von Inhabern und Inhaberrinnen politischer Ämter mit bestimmten sozialen Rollen gelten.¹⁵

Ein progressives Urteil über diese Entwicklungen setzt kein „feministisches Glaubensbekenntnis“ voraus. Eine angemessene Repräsentation von Frauen in politischen Führungsämtern bliebe selbst dann eine legitime Forderung und ein erstrebenswertes Ziel, wenn sich die Hinweise auf spezifische Führungsstile oder gar besondere Führungsqualitäten von Frauen nicht erhärten lassen sollten. Schließlich gibt es keinen guten Grund, die Privilegien hoher politischer Ämter allein dem männlichen Teil der Bevölkerung vorzubehalten. Abgesehen davon konnte die jüngere Forschung zeigen, dass die Repräsentationsstärke von Frauen in politischen Ämtern (zumindest auf der Ebene des Parlaments) in einem positiven Zusammenhang mit der Anerkennungswürdigkeit eines demokratischen Systems auch in den Augen männlicher Bürger steht.¹⁶

Politische Kommunikation in der „Mediendemokratie“

Die Kommunikation politischer Vorhaben und das öffentliche Werben um demokratische Zustimmung gehörten schon immer zu den zentralen Anforderungen an politische Führung in der Demokratie. Seit den Anfängen des modernen Parlamentarismus haben sich die Bedingungen und Ausprägungen von Regierungskommunikation jedoch nachhaltig verändert. Parlamentsbasierte Regierungskommunikation hat an Bedeutung eingebüßt, selbst bzw. gerade in Großbritannien, wo Pressekongresse des Premierministers jahrzehntelang nicht nur als unvereinbar mit dem angestammten Recht des Parlaments auf politische Erstinformation, sondern geradezu als verfassungswidrig betrachtet wurden.¹⁷

¹⁵ Vgl. statt vieler Barbara Kellerman/Deborah L. Rhode (eds.), *Women and Leadership: The State of Play and Strategies for Change*, San Francisco 2007.

¹⁶ Vgl. Jeffrey A. Karp/Susan A. Banducci, *When Politics Is Not Just a Man's Game: Women's Representation and Political Engagement*, in: *Electoral Studies*, 27 (2008), S. 105–115, hier: S. 113–114.

¹⁷ Vgl. Peter Riddell, *Prime Ministers and Parliament*, in: *Parliamentary Affairs*, 57 (2004), S. 814–829.

Parallel zu der faktischen „Entparlamentarisierung“ der Regierungskommunikation haben sich die Anforderungen an „public leadership“ länderübergreifend deutlich erhöht. Dabei geht es nicht nur um jene zahlreichen Aspekte, die heute verbreitet unter dem Stichwort „media management“ zusammengefasst werden, und womit so unterschiedliche Aktivitäten wie die Gewährleistung der „Medientauglichkeit“ der maßgeblichen Entscheidungsträger, die strategische Lancierung von Informationen an die Medien oder die Einstellung des Regierungsapparates auf den Umgang mit einem dramatisch intensivierten Zeitdruck durch die kommerzialisierten Massenmedien gemeint sind.¹⁸ Mindestens so wichtig sind die veränderten legitimationsbezogenen Erwartungen demokratischer Gesellschaften: Die Legitimation politischer Macht ist heute in viel stärkerem Maße als vor einigen Jahrzehnten an eine kommunikative Leistung gekoppelt.¹⁹ Wachsende Aufmerksamkeit wird deshalb zu Recht auch der politischen Leadership-Rhetorik gezollt, deren systematische politikwissenschaftliche Erforschung außerhalb der USA bis auf Weiteres allerdings wenig entwickelt bleibt. Von einem eigenständigen Forschungsgebiet lässt sich hierzulande auch mit Blick auf das weitere Feld von „public leadership“ bislang nur bedingt sprechen.²⁰ In den vorliegenden Studien überwiegen macht-, effektivitäts- und effizienzbezogene Perspektiven auf den Kommunikationsprozess.

Aus demokratiewissenschaftlicher Perspektive wäre zu fordern, dass die Leadership-Forschung nicht ausschließlich die Schwierigkeiten einer machtpolitisch relevanten Ausschöpfung von Kommunikations-

¹⁸ Vgl. Ludger Helms, *Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies*, in: *Government and Opposition*, 43 (2008), S. 26–54.

¹⁹ Vgl. Ulrich Sarcinelli, *Politische Kommunikation in Deutschland*, Wiesbaden 2005, S. 90.

²⁰ Wenige größere Studien bestimmen das Bild. Vgl. Klaus Kamps/Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.), *Regieren und Kommunikation*, Köln 2006; Lars Rosumek, *Die Kanzler und die Medien*, Frankfurt/M.-New York 2007; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Reformen kommunizieren*, Gütersloh 2007; Michael Kronacher/Peter Ruhenstroht-Bauer/Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), *Kommunikationsreform: drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation*, Gütersloh 2008; Stefanie Delhees u. a., *Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation*, Baden-Baden 2008.

und Überzeugungspotentialen von Regierungen als Problem begreift, sondern auch Fragen der demokratischen Qualität von Kommunikationsprozessen berücksichtigt. Bereits vor annähernd zwei Jahrzehnten entlarvten Beobachter viele Formen politischer Führung über die Medien und mit den Medien treffend als „scheinplebiszitär“.¹²¹ Seither haben Strategien des „going public“, die zunächst in den USA Platz griffen, weiter an Bedeutung gewonnen – mit unterschiedlichen Implikationen. Die prinzipielle Systemkonformität von „going public“ im Kontext des amerikanischen Regierungssystems steht außer Frage. Für die parlamentarische Demokratie gelten jedoch andere Standards. In ihr werden die parteiendemokratischen Grundlagen des Leadership-Prozesses mit den ihnen eigenen Mechanismen politischer Verantwortlichkeit durch entsprechende Aktivitäten zerstört.

Demokratische Kontrolle von Regierungen

Zur politischen Kultur reifer Demokratien gehört die normative Erwartung, dass Inhaber politischer Führungämter ein „Amtsethos“ entwickeln.¹²² Allerdings vertraut heute keine demokratische Ordnung ausschließlich auf die Bereitschaft des politischen Führungspersonals zur moralischen Selbstbindung. Liberale Demokratien streben danach, „leadership“ in rechtliche und politische Kontrollregime einzubetten mit dem Ziel, die Ausübung verantwortlicher politischer Führung institutionell zu gewährleisten oder zumindest zu begünstigen.

Nicht alle Kontrollmechanismen verdienen es, im engeren Sinne als „demokratisch“ bezeichnet zu werden. Das gilt auch für einige Ausprägungen der Kontrolle, die zweifelsohne im Dienste der Demokratie stehen, ohne selbst deren Mechanismen unterworfen zu sein, wie insbesondere die Verfassungsgerechtheit. Die wichtigste Form demokratischer Kontrolle in der repräsentativen Demokratie während der Legislaturperiode bil-

det die Regierungskontrolle durch das Parlament. Anders als vor allem rechtswissenschaftliche Beobachter argumentieren, die in der Praxis des Parlamentarismus die klare Trennung zwischen Regierung und Parlament vermissen, läuft diese Form der Regierungskontrolle in parlamentarischen Demokratien keineswegs leer. Kontrollleistungen müssen freilich im Kontext der „neuen“ Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit einerseits und parlamentarischer Opposition andererseits betrachtet werden. Die parlamentarische Opposition ist zwar in aller Regel der deutlich sichtbarere – und vielfach in der Tat ein relativ machtloser – Kontrolleur der Regierung auf parlamentarischem Parkett, nicht aber der einzige. Hinzu kommt die den Augen der Öffentlichkeit weitgehend entzogene Regierungskontrolle durch die Mehrheitsfraktionen, die im Ergebnis jedoch umso effektiver ist. Gerade Regierungskontrolle durch die parlamentarische Mehrheit erlaubt nicht nur nachträgliche, sondern zugleich begleitende oder gar vorgegreifende Kontrolle.¹²³

Die schärfste Waffe zur politischen Sanktionierung von „poor leadership“ in der repräsentativen Demokratie bleibt die Abwahl von Regierungen. Empirische Studien belegen, dass die Bedingungen hierfür in vielen Ländern Westeuropas weit hinter den normativen Erwartungen an die kompetitive Parteiendemokratie zurückbleiben. Eine Abwahl regierender Mehrheiten ist in der Mehrzahl europäischer Koalitionsdemokratien nicht ohne weiteres möglich. Die Verbesserungen oder Verschlechterungen von Parteien gegenüber ihrem letzten Wahlergebnis geben kaum zuverlässige Hinweise darauf, welche Parteien an der nächsten Regierung beteiligt sein werden. Als entscheidender erweist sich die „Koalitionsfähigkeit“ potentiell in Frage kommender Akteure; sie wird üblicherweise im Rahmen nicht-öffentlicher Sondierungsgespräche im Anschluss an Wahlen ergründet.¹²⁴ Verbindliche Koalitionsaussagen von Parteien im Vorfeld von Wahlen könnten den Regierungsbildungsprozess demokratisieren

¹²¹ So Wolfgang Jäger, *Fernsehen und Demokratie: Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, München 1992.

¹²² Vgl. Peter Rinderle, *Welche moralischen Tugenden braucht der Politiker in der liberalen Demokratie?*, in: *ZfP*, 50 (2003), S. 397–422.

¹²³ Vgl. Ludger Helms, *Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 36 (2005), S. 390–410.

¹²⁴ Vgl. Mikko Mattila/Tapio Raunio, *Does Winning Pay? Electoral Success and Government Formation in 15 West European Countries*, in: *European Journal of Political Research*, 43 (2004), S. 263–285.

und zugleich das demokratische Mandat neu ins Amt gelangender Regierungen stärken.¹²⁵

Nicht alle Instrumente und Verfahren, denen in der öffentlichen Diskussion bereitwillig das Prädikat „direkte Demokratie“ zuerkannt wird, sind geeignet, das Kontrollpotential der Gesellschaft gegenüber politischen Führungseliten zu befördern. Entsprechendes gilt nur für Initiativen oder Referenden, die unmittelbar von einer bestimmten Anzahl von Bürgern, „von unten“, ausgelöst werden können. Plebiszite, bei denen die Auslöskompetenz (mit Blick auf terminliche wie inhaltliche Belange) bei Regierungen und parlamentarischen Mehrheiten liegt, erscheinen dagegen eher als Machtinstrument in den Händen von Regierungsmehrheiten, wenn auch der Ausgang von Plebisziten ungewiss bleibt.

Aufgaben einer demokratiewissenschaftlichen Leadership-Forschung

Herrschaftskritische Ansätze der Leadership-Forschung sehen sich in Zeiten erhöhten Problemlösungsbedarfs mit dem Vorwurf konfrontiert, sich mit „Luxusargumenten“ gegen die notwendige Steigerung von Effektivität und Effizienz politischer Führung zu stellen. Solche Vorbehalte sind nicht gerechtfertigt. Für politische Führung in der Demokratie darf das Streben nach maximaler gesellschaftlicher Anerkennungswürdigkeit nicht lediglich als wünschenswerte Zusatzleistung betrachtet werden.

Ebenso wenig genügt es, sich bei der Formulierung von Standards „guter politischer Führung“ allein auf die „output“-bezogene Dimension der politischen Legitimation von „leadership“ zu konzentrieren. Zu den Aufgaben der praxisbezogenen Leadership-Forschung gehört neben der gezielten Suche nach technischen oder strategischen Optimierungspotentialen politischer Führung auch die Beteiligung an Diskussionen über Felder übergreifende Entwürfe für die Demokratie der Zukunft.

In der jüngeren Vergangenheit haben vor allem Konzepte „deliberativer Demokratie“ von sich Reden gemacht. Deliberation steht im demokratischen Prozess zwischen der öffentli-

chen Meinungsbildung und dem Regierungshandeln, wurde aber gleichwohl gelegentlich gezielt auf seine Qualitäten als „neuer Regierungsstil“ befragt.¹²⁶ Dabei würde es sich in Erweiterung der klassischen Trias von „government“-Dimensionen („government of, by and for the people“) gleichsam um ein „government *with* the people“ handeln.¹²⁷ Das Potenzial deliberativer Verfahren bleibt freilich umstritten.¹²⁸ Bis auf Weiteres ist jedoch nicht auszuschließen, dass es mögliche positive Effekte von Deliberation auf den demokratischen Leadership-Prozess geben kann – von einer verbesserten Qualität politischer Entscheidungen bis hin zu einer besseren gesellschaftlichen Legitimierung der Entscheidungspolitik.

Mit dem Selbstverständnis einer Teildisziplin der Demokratiewissenschaft ausgestattet, darf sich die Leadership-Forschung nicht darauf beschränken, nach Möglichkeiten der Demokratisierung von „leadership“ im Kontext konsolidierter liberaler Demokratien zu fragen.¹²⁹ Eine weitere Aufgabe bildet die Analyse der Bedingungen und Manifestationen von „leadership“ in jungen oder defekten Demokratien. Diese wäre zu ergänzen durch das Studium von politischer Führung in transnationalen bzw. supranationalen Regimen, sofern diese mit dem Anspruch auftreten, demokratischen Standards zu genügen.¹³⁰

¹²⁶ Vgl. Claus Leggewie, *Deliberative Politik. Modebegriff oder neuer Regierungsstil?*, in: K. Kamps/J.-U. Nieland (Anm. 20), S. 21–53.

¹²⁷ Der Begriff stammt von Vivian A. Schmidt, *Democracy in Europe: The Impact of European Integration*, in: *Perspectives on Politics*, 3 (2005), S. 761–779, hier: S. 768.

¹²⁸ Vgl. etwa Michael Th. Greven, „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemursache, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?*, Baden-Baden 2007, S. 329–339, hier: S. 338.

¹²⁹ Dabei ist „Demokratisierung“ nicht auf ihren terminologischen Kern, die Erweiterung demokratischer Partizipationsrechte, beschränkt. Vielmehr scheint es zeitgemäß, von einem signifikant erweiterten Demokratisierungsbegriff auszugehen, dem es auch um die Stärkung von Komponenten wie Transparenz, Verantwortlichkeit oder Kontrolle geht. Vgl. Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie*, Frankfurt/M.–New York 2003.

¹³⁰ Vgl. etwa Ingeborg Tömmel, *Political Leadership in der Europäischen Union*, in: A. Zimmer/R.M. Jankowitsch (Anm. 10), S. 121–146.

¹²⁵ Vgl. hierzu Frank Decker, *Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen*, in: *ZParl*, 40 (2009), S. 431–453.

Claudia Ritzi · Gary S. Schaal

Politische Führung in der „Postdemokratie“

Charismatische politische Führer wie der russische Ministerpräsident Wladimir Putin, der italienische Regierungschef Silvio Berlusconi oder die

Claudia Ritzi

Dipl. rer. com., geb. 1981; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, insbes. Politische Theorie, der Helmut-Schmidt-Universität (UniBW) in Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg. ritzi@hsu-hh.de

Gary S. Schaal

Dr. phil., geb. 1971; Professor für Politikwissenschaft, insbes. Politische Theorie, an der UniBW (s.o.). gschaal@hsu-hh.de

„Eiserne Lady“ Margaret Thatcher werden für ihre Stärke und Durchsetzungskraft bewundert – gleichzeitig wird ihr Führungsstil als „undemokratisch“, autoritär und egozentrisch empfunden und kritisiert. Die – vor allem von Anhängern partizipatorischer und deliberativer Demokratie Modelle geäußerte – Kritik an mächtigen politischen Einzelkämpfern beruht auf der Idealvorstellung,

dass in demokratischen Systemen der „Wille des Volkes“ die Grundlage für das Handeln des Politikers sein sollte. Politiker würden demnach fast wie Marionetten an den Strippen der Bürgerinnen und Bürger hängen und im Rahmen institutioneller Regeln handeln.

Dieses inputorientierte Ideal der „responsiven Demokratie“ wurde innerhalb der Politischen Theorie immer wieder kritisiert. So argumentieren Vertreter elitistischer Demokratietheorien wie Joseph Schumpeter und Giovanni Sartori für die Stärkung sachkompetenter Führungspersönlichkeiten in Demokratien zugunsten des Wohles aller Bürger. Ihrer Haltung haben sich in den vergangenen Jahren Theoretiker angeschlossen, die eine inputorientierte Vorstellung des demokratischen Prozesses angesichts zunehmend pluralistischer Gesellschaften, komplexer Problemlagen und der Abkehr der Politik von nationalen Handlungslogiken zwar weiterhin

als ideal, aber zugleich als zunehmend unrealistisch ansehen.¹ Sie erwarten eine fortschreitende Entmachtung der Bürger auf der Input-Seite des politischen Prozesses und eine Beschränkung seiner politischen Rolle auf die Bewertung des politischen Outputs.

Mit einem solchen Wandel, der mit Colin Crouch² auch als „Postdemokratisierung“ bezeichnet wird, geht eine Veränderung der Funktion von politischer Führung einher. Neben Lobbygruppen und den Massenmedien gewinnen starke Führungspersönlichkeiten an Einfluss, da sie das Vertrauen der Bürger für sich gewinnen, divergierende Interessen bündeln und richtungweisende Entscheidungen fällen können – deren Qualität die Wähler im Nachhinein bewerten sollen. Diese politische Führung, obwohl sie im institutionellen Kontext einer Demokratie erfolgt, kann aber nicht für sich reklamieren, demokratische Führung im strikten Sinne des Wortes zu sein, da sie weitgehend losgelöst von den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger operiert.

Im Folgenden soll die Relevanz politischer Führung in modernen politischen Systemen analysiert und bewertet werden. Wir argumentieren, dass so genannte *leader democracies* angesichts aktueller politischer Entwicklungen – die zusammenfassend als Postdemokratisierung bezeichnet werden können – an Bedeutung gewinnen werden. Dabei kann Führung dazu beitragen, notwendige politische Entscheidungen zu implementieren und repräsentativ verfasste Demokratien aus der Handlungsunfähigkeit zu befreien, die aus Interessenkonflikten in pluralen Gesellschaften resultiert. Die normative Bewertung von *leader democracies* bleibt ambivalent, da starke Führerschaft stets eine Gefahr für die Responsivität und Legitimität eines demokratischen Staates darstellt. Ob ein politischer Führer (mittel- und langfristig) als positiv oder negativ für die Entwicklung einer Demokratie angesehen wird, ist vor allem personen- und situationsabhängig – und somit ad hoc immer riskant und für die Demokratie mit ihrem normativen Ideal der *rule of law* grundsätzlich problematisch.

¹ Vgl. Ludger Helms, „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift, 41 (2000) 3, S. 411–434, hier: S. 429.

² Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2009 (Orig. 2004).

Postdemokratie als „leader democracy“

Die postdemokratische Konstellation lässt sich nach Crouch durch vier Merkmale charakterisieren, die in zunehmendem Maße in westlichen Demokratien beobachtet werden können: Auf der formal-institutionellen Ebene bleiben demokratische Institutionen und Prozeduren erhalten, so dass der Blick von außen, ohne Kenntnis des internen Prozesses der Demokratie, sie für normativ intakt halten würde; das entspricht jedoch nicht der Realität, da sie massiv an Bedeutung für die demokratische Entscheidung verloren haben. Daraus resultiert das zweite Merkmal der Postdemokratie, wonach Parteipolitik und der Wettkampf der Parteien um Wählerstimmen zunehmend von Inhalten, die später Regierungspolitik programmieren sollen, befreit werden. An die Stelle klarer Programmatik und der Diskussion politischer Handlungsoptionen treten personalisierte Wahlkampfstrategien. Die Inhalte der Politik werden drittens zunehmend von der „Firma“ bestimmt, also als Folge des Zusammenwirkens politischer und ökonomischer Akteure. Daraus folgt viertens, dass die Bürgerinnen und Bürger als *Demos* zwar nicht de jure, aber de facto entmachtet werden. Postdemokratie ist in diesem Verständnis eine Scheindemokratie im institutionellen Gehäuse einer vollwertigen Demokratie.

Viele Aspekte dieser Diagnose lassen sich in der Diskussion in anderer Terminologie wiederfinden. So wird die Gewichtsverschiebung zwischen Exekutive und Legislative zugunsten ersterer auf allen Ebenen des politischen (Mehrebenen-)Systems von Artur Benz³ und Julia von Blumenthal⁴ als „deparliamentarization“ oder als „post-parliamentary democracy“ bezeichnet; Peter Mair spricht mit Bezug auf die Europäische Union (EU) von „democracy without a demos“.⁵ In der postdemokratischen Konstellation gewinnt politische Führung also auch jenseits präsidentieller Systeme (die aufgrund ihrer

institutionellen Struktur stets als „führungsaffin“ bezeichnet werden können) an Relevanz – Postdemokratie und *leader democracy* können zumindest teilweise synonym gebraucht werden: „In the model of leader democracy, rulers are selected by competitive elections. The political process is not generated by the political preferences of the electorate or by the interests of social groups but rather by the aspirations and ambitions of politicians. And the objective of politicians is not to reach consensus or compromise but to obtain and maintain political support.“⁶

Politische Führer folgen dem Ideal des findigen politischen Entrepreneurs von Joseph Schumpeter.⁷ Sie bedienen nicht in erster Linie Präferenzen und politische Wünsche der Bevölkerung, sondern sind innovativ, setzen die politische Agenda und erzeugen bei den Bürgern erst jene politische Präferenzen und nachträgliche Zustimmung, mit deren politischer Umsetzung sie bereits begonnen haben. Versteht man den demokratischen Prozess in Analogie zum Markt, so verschiebt sich das Ideal der Demokratie von der Nachfrage- zur Angebotsorientierung und somit von einer Demokratie der Bürgerbeteiligung hin zu einer der Führungsorientierung. Während die Entwicklung des Konsumgütermarktes dem Bürger als Konsumenten zunehmenden Einfluss auf die Produktion verschafft hat, hat der Bürger als Wähler an Macht verloren. Der zunehmend freie Wettbewerb hat nicht nur eine bedeutsamere Rolle von Unternehmern und unternehmerisch agierenden Politikern zur Folge, sondern auch konträre Konsequenzen für die Entwicklung politischer und ökonomischer Einflussstrukturen.

András Köröseyi bezeichnet diese Entwicklung als Austausch der zentralen Ideale der zeitgenössischen Demokratietheorie und -praxis.⁸ Das klassische demokratische Ideal war *responsive government*, eine Regierungsform, deren Ziel es war, so viele Präferenzen der Bürger wie möglich zu realisieren. Responsivität benennt jenes Maß, in dem politi-

³ Vgl. Artur Benz, *Regions in European Governance: the Logic of Multi-level Interaction*, San Domenico 1998.

⁴ Vgl. Julia von Blumenthal, *Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen*, in: APuZ, (2003) 43, S. 9–15.

⁵ Peter Mair, *Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy*, in: *New Left Review*, 42 (2006), S. 25–51, hier: S. 25.

⁶ András Köröseyi, *Political Representation in Leader Democracy*, in: *Government and Opposition*, 40 (2005) 3, S. 358–378, hier: S. 364.

⁷ Vgl. Joseph Alois Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950.

⁸ Vgl. A. Köröseyi (Anm. 6), S. 378.

sche Wünsche in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Für den Mainstream der liberal-partizipativen Demokratietheorie gilt, dass ein demokratisches System umso demokratischer ist, je mehr Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger realisiert werden.¹⁰ Die demokratische Gegenwart zeichnet sich nach Körösenyi jedoch durch *responsible government* aus, eine Herrschaftsform, in der die Regierung Verantwortung für Bürgerinnen und Bürger übernimmt, und zwar durch gute Politik, die jedoch nicht an den Input des demokratischen Prozesses rückgekoppelt sein muss, sondern die häufig sogar davon losgelöst ist. An die Stelle von Input-Responsivität und -Legitimierung treten Output-Responsivität und -Legitimierung.

Im Zuge der Entwicklung zur Postdemokratie wandelt sich also der Verlauf der politischen Legitimationsprozesse, und politische und ökonomische Eliten werden als die zentralen Akteure in politischen Systemen gestärkt. Ihnen stehen die Bürger (jenseits von Wahlen und Abstimmungen) als weitgehend inaktive und zumeist politisch desinteressierte Masse gegenüber. Während die ökonomischen Akteure in der Regel fast unsichtbar für die Öffentlichkeit im Hintergrund (bzw. in den Lobbys der Parlamente, Regierungssitze und Ministerien) agieren und somit als gesellschaftliche Führungselite kaum wahrgenommen werden, versuchen prominente Regierungsvertreter, als *leader* einen Vertrauensvorsprung und Sympathiebonus bei den Bürgern zu erlangen, der ihnen die (nachträgliche) Unterstützung für ihr Handeln und die Wiederwahl sichert.

Im Anschluss an diese Darstellung der Merkmale postdemokratischer Systeme bzw. *leader democracies* fokussieren wir im Folgenden auf die Perspektive der Akteure und auf die Rolle von Paradigmen und Ideologien. In dieser Sichtweise gewinnt politische Führung ein anderes Profil: Wir vertreten hier die These, dass die Notwendigkeit für demokratische politische Führung aus dem Dilemma

¹⁰ Vgl. Michael Saward, *Democratic Theory and Indices of Democratization*, in: David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, London 1994, S. 6–24; Gary S. Schaal, *Responsivität – Selbstzerstörerisches Ideal liberaler Demokratie?*, in: André Brodocz/Marcus Llanque/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden 2008, S. 353–369.

resultiert, dass eine liberale Demokratie im 21. Jahrhundert zunehmend normativ und funktional aufgegeben wird zwischen dem Ideal der Responsivität einerseits und den empirischen Grenzen responsiven Regierungshandelns andererseits.¹⁰

Postdemokratische Akteure

Die Präferenzen der Bürger, ihre Genese sowie der normative Umgang mit ihnen haben sich in mehrfacher Hinsicht gewandelt: Sie haben sich pluralisiert, fragmentiert, ökonomisiert und sind immer weniger verhandelbar geworden.¹¹

Pluralisierung und *Fragmentierung* politischer Präferenzen benennt die Tatsache, dass einerseits aus objektiven Lebensumständen und spezifischen soziokulturell-ökonomischen Kontexten in zunehmend geringerem Maße eindeutige politische Wünsche resultieren, so wie dies über viele Jahrzehnte hinweg der Fall war.¹² Andererseits schrumpfen jene Milieus, die eindeutig mit spezifischen politischen Präferenzen in Zusammenhang gebracht werden können – etwa das Arbeitermilieu oder das katholische Milieu. Die Pluralisierung von Lebensstilen und den damit verbundenen Konzeptionen eines „guten Lebens“ führen dazu, dass neue Präferenzen in den demokratischen Prozess eingespeist werden. Schließlich resultieren aus deren *cross-pressures* auch neue Herausforderungen an die Konsistenz politischer Präferenzen auf der Ebene des einzelnen Bürgers: So kann ein Mensch als Arbeitnehmer und Aktienbesitzer zugleich sozialdemokratische und Shareholderinteressen verfolgen, die nur schwer vereinbar sind.

Die zunehmende *Ökonomisierung* politischer Präferenzen resultiert aus einem „Spillover-Effekt“. Der Neoliberalismus, zunächst nur eine Fortentwicklung der liberalen Konzeption des Marktes,¹³ hat sich auch als Kon-

¹⁰ Vgl. G. Schaal (ebd.).

¹¹ Vgl. Wolfgang von den Daele/Friedhelm Neidhardt, *Kommunikation und Entscheidung: politische Funktion öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin 1996.

¹² Vgl. z. B. L. Helms (Anm. 1), S. 429f.

¹³ Vgl. Ralf Ptak, *Grundlagen des Neoliberalismus*, in: Christoph Butterwege/Bettina Lösch/Ralf Ptak, *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden 2008², S. 13–86.

zeption des Politischen etabliert.¹⁴ Ihre Schlagworte lauten Privatisierung, Dezentralisierung, Liberalisierung und „schlanker Staat“. Diese Veränderungen haben die Selbstwahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger nicht unberührt gelassen. In der Terminologie Jean-Jacques Rousseaus erfolgte eine Verschiebung vom *citoyen* zum *bourgeois*, vom Staats- zum Marktbürger, der den demokratischen Prozess zunehmend stärker marktalog, sich selbst als Konsument politischer Angebote und seine Wahlstimme als Zahlungsmittel versteht. Die Ökonomisierung bezieht sich sowohl auf die Substanz der Präferenzen, die sich von einer (unterstellten) Gemeinwohlorientierung hin zu einer egoistisch-nutzenmaximierenden Orientierung bewegt haben, als auch auf das Verständnis, welchen „Tauschwert“ die eigene Stimme besitzt.

Die zunehmende *Unverhandelbarkeit* der eigenen Präferenzen in den Augen der Bürger resultiert aus der Tatsache, dass der Neoliberalismus auch als politische *Ideologie* wirksam werden kann. Als solche stärkt er zunächst ein zentrales Ideal der Demokratie: die Responsivität. Vor allem die liberale Demokratietheorie geht davon aus, dass die politische Präferenz eines Bürgers „unhintergebar“ ist und jede Präferenz das gleiche Recht besitzt, im politischen Prozess realisiert zu werden.¹⁵ Daraus folgt jedoch erstens, dass die Bürger in liberalen Demokratien erwarten, dass ihre politischen Präferenzen faktisch in Politik überführt werden, wodurch wiederum ihre Kompromissbereitschaft sinkt. Zweitens sind vor allem ökonomische Interessen in jenen Gesellschaften deutungsmächtig geworden, die Wirtschaftswachstum als zentrales politisches Ziel anerkennen und zur Grundlage ihrer sozialpolitischen Institutionen gemacht haben. Der Bürger versteht sich als Konsument¹⁶ und ist in dieser Rolle daran gewöhnt, dass er aus einem vielfältigen Angebot Produkte wählen bzw. sogar selbst zusammenstellen kann.

¹⁴ Vgl. C. Crouch (Anm. 2); Christoph Butterwegge, Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial)Politik, in: ders. u.a. (Anm. 13), S. 135–219.

¹⁵ Vgl. Robert Allan Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven 1989.

¹⁶ Vgl. Benjamin R. Barber, *Consumed. Wie der Markt Kinder verführt, Erwachsene infantilisiert und die Bürger verschlingt*, München 2008.

Auch hier kann der politische Wettbewerb der ökonomischen Entwicklung nicht folgen – im Gegenteil: Im demokratischen Staat spielt die Aggregationsfunktion der Parteien eine so herausragende Rolle, weil individualisierte politische Angebote an den Bürger eine Unmöglichkeit sind.

Die genannten Veränderungen unterstützen die Ausbildung der postdemokratischen Konstellation, wie Colin Crouch sie beschreibt.¹⁷ Sie sind jedoch nicht gleichgerichtet – und führen zumindest teilweise zu sich widersprechenden Entwicklungen: Auf der Inputseite des demokratischen Prozesses bewirken die Veränderungen sinkende Wahlbeteiligung, sinkende Bindekraft von Volksparteien sowie demokratische Frustrationserfahrungen und damit Gefühle der politischen Entfremdung. Die Pluralisierung und Fragmentierung politischer Präferenzen führt dazu, dass es für Parteien immer schwieriger wird, kohärente Programme mit ausgeprägtem inhaltlichen Profil für eine große Gruppe von Wählern anzubieten. Entsprechend sinkt die Bindekraft der Volksparteien, und es steigt der Wahlerfolg der Klientelparteien, die auch von der wachsenden Unverhandelbarkeit politischer Präferenzen profitieren.

Wo früher Parteien Angebotspakete präsentierte, über die abgestimmt wurde, stellen nun selbstbewusste, parteiungebundene und konsumorientierte Bürger individuelle Ansprüche an die Politik. Gemäß der ökonomischen Logik müsste aus der Selbstwahrnehmung der Bürger als Konsumenten bzw. „Marktbürger“ folgen, dass sich der politische Prozess von einem Angebots- zu einem Nachfragemarkt entwickelt. De facto ist jedoch in zunehmend output-orientierten *leader democracies* das Gegenteil der Fall: Die Bürger werden mit politischen Entscheidungen konfrontiert, die nicht responsiv, sondern präferenzenleitend sind. Konfrontiert mit den ursprünglichen Präferenzen der Bürger *muss* politisches Handeln so zu Frustrationserfahrungen führen.

¹⁷ Crouch (Anm. 2) spricht von einem langsamen Entwicklungsprozess, in Folge dessen sich Demokratien zu Postdemokratien wandeln. Westliche Demokratien können demnach noch nicht als vollständige Postdemokratien bezeichnet werden – sie weisen jedoch zunehmend Merkmale auf, die Crouch als typisch für postdemokratische Systeme definiert.

Für die Frage nach dem Zusammenhang von Postdemokratie und politischer Führung ist die Analogie zwischen *Staat* und *Konzern* von besonderer Bedeutung, die das Paradigma des ökonomischen Neoliberalismus auf der politischen Ebene konsequent zu Ende führt. Daraus folgt unter anderem, dass der Erfolg einer Demokratie an ökonomischen Kennzahlen abgelesen werden kann. Das Äquivalent zum Gewinn eines Konzerns als Ausweis seines Erfolges sind für den Staat die Höhe des Wirtschaftswachstums und – daran inzwischen lose gekoppelt – die Arbeitslosenquote. So forderte Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahr 2002 die Bürger dazu auf, die Qualität seiner Regierungsarbeit anhand der Entwicklung der Arbeitslosenquote zu bewerten. Wenn der Staat wie ein Unternehmen geführt werden soll, dann transformiert der Staats- bzw. Regierungschef zum *Chief Executive Officer (CEO)*; und an die Stelle der symbolischen Macht des politischen Führers tritt (zumindest partiell) erfolgreiches Handeln als Machtressource.¹⁸ Dies setzt eine Schwächung des Parlaments und eine Stärkung der Handlungsautonomie eines Staatschefs voraus.

Politische Führung in der Postdemokratie resultiert also aus zwei Prozessen: Aus der zunehmenden Bedeutung der „Firma“ auf der Ebene der politischen und ökonomischen Eliten und aus der Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas in Verbindung mit Prozessen der Pluralisierung und Fragmentierung auf der gesellschaftlichen, respektive individuellen Ebene. Diese beiden Entwicklungsprozesse gehen Hand in Hand und lassen sich anhand zahlreicher Daten und Beispiele verdeutlichen. Selbst wenn die Zahl der „charismatischen Führer“, wie Max Weber sie beschrieben hat,¹⁹ in den westlichen Demokratien nicht systematisch angestiegen sein mag, kann geschlussfolgert werden, dass *leadership* angesichts der beschriebenen Wandlungsprozesse an Relevanz für die politischen (Mehrebenen-)Systeme in westlichen Demokratien gewonnen hat und weiter an Bedeutung gewinnen wird. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie diese Entwicklung aus einer empirischen und demokratietheoretischen Perspektive bewertet werden kann.

¹⁸ Vgl. A. Körösiényi (Anm. 6), S. 369 f.

¹⁹ Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 2002.

Verfechter der *leader democracy* erkennen in der Veränderung der Demokratie und des demokratischen Prozesses von einer *responsive* zu einer *responsible democracy* kein normatives Problem, vielmehr begrüßen sie die Umgestaltungen, da im Kontext einer als hyperkomplex wahrgenommenen politischen Realität²⁰ die Bürger zwar *Meinungen* über politische Sachfragen besitzen, nicht jedoch hinreichend *Kenntnis*, um sie der Sache angemessen beantworten zu können.²¹ Eine Fokussierung auf Experten, die vermeintlich objektive, sachlich richtige und damit post-ideologische Entscheidungen treffen, ist die notwendige Folge dieses Bürgerbildes. Politische Führung besteht pragmatisch darin, „to get the job done“ und bei den Bürgern Akzeptanz für die getane Arbeit zu generieren.

Mit Hilfe starker Führungspersönlichkeiten sollen strukturelle Schwächen der Demokratie ebenso überwunden werden wie die Probleme, die für moderne politische Gemeinschaften aus ihrer Pluralisierung und internen Fragmentierung entstehen. Wo die Aggregation politischer Interessen mit Hilfe parteipolitischer Programme und einer geteilten, nationalen oder supranationalen Identität immer schlechter oder überhaupt nicht mehr gelingt, drohen Demokratien handlungsunfähig zu werden. Politiker wie Bürger tendieren zunehmend dazu, den Status quo zu verteidigen, nur mehr kurzfristig-rationale Entscheidungen zu treffen und große Reformen zu verschleppen.²² Wie Reinhard Zintl aufzeigt,²³ ist demokratisches Handeln von zyklisch wiederkehrenden Entscheidungsmustern geprägt, die unabhängig von Sachfragen das politische Verhalten beeinflussen. Vor allem bei hohem Problemdruck kann die Überwindung der Zyklichkeit eine Erfolgsbedingung politischen Handelns sein, welche

²⁰ Vgl. Danilo Zolo, *Die demokratische Fürstentum*. Für eine realistische Theorie der Politik, Göttingen 1998.

²¹ Vgl. Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1997; J. A. Schumpeter (Anm. 7).

²² Vgl. Gary S. Schaal/Claudia Ritz, *Rationale Selbstbindung und die Qualität politischer Entscheidungen – liberale und deliberative Perspektiven*, in: Gary S. Schaal (Hrsg.), *Techniken rationaler Selbstbindung*, Berlin 2009, S. 55–74, hier: S. 55 ff.

²³ Vgl. Reinhard Zintl, *Zyklichkeit demokratischen Regierens*, in: A. Brodacz u. a. (Anm. 9), S. 235–249.

parlamentarische Systeme und Regierungen, die nicht von einer starken Führungsperson angeleitet werden, oft nicht leisten können. Auch hier wirkt die Input-Orientierung tendenziell bremsend, während ein antizyklisch entschiedener Output durchaus ex post die Zustimmung der Bürger finden kann.

Zugleich befördert die Wahrnehmung der Bürger, mit handlungs- und problemlösungs-unfähigen Parlamenten konfrontiert zu sein, Politikverdrossenheit.¹²⁴ Politische Eliten können dem damit verbundenen Vertrauensverlust entgegenzutreten, wenn sie Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit demonstrieren¹²⁵ – und somit eine Repolitisierung politikverdrossener Bürger bewirken.

Mit der Orientierung auf *responsible governance* befindet sich eine demokratische Regierung jedoch stets in problematischer Nähe zum Vorwurf des demokratischen Paternalismus, eines *guardianship*,¹²⁶ der die Bürger „zu ihrem Besten“ auf Kosten ihrer politischen Selbstbestimmung bevormundet. Als Beispiele für eine derartige Verfahrensweise werden häufig Entscheidungen im Kontext der EU angeführt, die gegen die vorherrschende öffentliche Meinung mit dem Argument getroffen und verteidigt werden, die Bürger würden den Wert der Handlungen erwartungsgemäß ex post anerkennen.¹²⁷ Nach Ansicht vor allem republikanischer und deliberativer Theoretiker, aber auch vieler liberaler Autoren reicht öffentliche Kontrolle ex post jedoch *nicht* aus, um von Demokratie und demokratischer Legitimität zu sprechen. Auch dem Wortsinne nach kann von Selbstregierung nur dann die Rede sein, wenn die Bürger

ihre *eigenen* Gesetze mit Hilfe von Repräsentanten durchsetzen können.¹²⁸ Die demokratische Forderung nach Responsivität steht in einem unausweichlichen Widerspruch zu politischer Führung.¹²⁹

Zugleich ist der Erfolg politischen Handelns in *leader democracies* besonders abhängig von Persönlichkeits- und Kontextfaktoren¹³⁰ und durch die damit verbundene Unberechenbarkeit riskanter als in inputorientierten Demokratien. Dies gilt sowohl für die von Max Weber beschriebene „charismatische Führung“ als auch für *noncharismatic personalism*,¹³¹ eine Form der politischen Führung, die in parlamentarischen Demokratien mit starken Parteien eine wichtige Rolle spielt. Allgemein lässt sich feststellen, dass die mit Führerschaft gleich welchen Typs verbundene Personalisierung die Rolle nicht-rationaler Elemente in der Politik befördert¹³² und somit aus der Perspektive der Bürger stets als riskant bewertet werden muss.

Die Gender-Forschung weist zudem darauf hin, dass Politik in *leader democracies* verstärkt durch männliche Verhaltensweisen geprägt ist und folglich auch als männliches Phänomen wahrgenommen wird.¹³³ Damit wird der Weg von Frauen in die Politik, wie das Beispiel Thatcher zeigt, zwar nicht verschlossen, jedoch bewertet die Gender-Forschung die Entwicklung von stärker konsensorientierten zu führungsaffinen Entscheidungsprozessen als Rückschritt, der negative Konsequenzen für die Qualität politischen Handelns hat.

Auch vor dem Hintergrund empirischer Analysen erscheint die postdemokratische Entwicklungsrichtung problematisch. Die

¹²⁴ Vgl. Kai Arzheimer, *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffes*, Wiesbaden 2002; Oscar W. Gabriel, *Integration durch Institutionenvertrauen?*, in: Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski (Hrsg.), *Soziale Integration*, Opladen–Wiesbaden 1999, S. 199–235.

¹²⁵ Vgl. Viktoria Kaina, *Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 45 (2004) 4, S. 519–540.

¹²⁶ Vgl. Robert Allan Dahl, *Controlling Nuclear Weapons. Democracy versus Guardianship*, Syracuse 1985; ders. (Anm. 15).

¹²⁷ Vgl. Christopher Lord, *Still in Democratic Deficit*, in: *Intereconomics*, 43 (2008) 6, S. 316–320; Hans-Jürgen Bieling, *(Ent-)Demokratisierungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem*, in: A. Brodocz u. a. (Anm. 9), S. 119–135.

¹²⁸ Vgl. Ch. Lord (Anm. 27), S. 316.

¹²⁹ Vgl. L. Helms (Anm. 1), S. 429.

¹³⁰ Vgl. Martin Sebaldt, *Die Praxis politischer Führung und ihre wissenschaftliche Erklärung: theoretische Folgerungen für die Leadership-Forschung*, in: ders./Henrik Gast (Hrsg.), *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen*, Wiesbaden 2009, S. 362–377, hier: S. 364 ff.

¹³¹ Christopher K. Ansell/Steven M. Fish, *The Art of Being Indispensable. Noncharismatic Personalism in Contemporary Political Parties*, in: *Comparative Political Studies*, 32 (1999) 3, S. 283–312, hier: S. 284 f.

¹³² Vgl. A. Körösenyi (Anm. 6), S. 370.

¹³³ Vgl. Anton Pelinka, „Leadership“: Zur Funktionalität eines Konzepts, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26 (1997), S. 369–376, hier: S. 373.

Einstellungsforschung zeigt, dass neben der Attestierung mangelnder Problemlösungsfähigkeit demokratisch gewählter Politiker auch paternalistische Handlungsweisen Frust beim Bürger erzeugen und zur Politikverdrossenheit beitragen.¹³⁴ Der seit dem Ende des Ost-West-Konflikts steigende Anteil „unzufriedener Demokraten“¹³⁵ – von Bürgern, die zwar überzeugt davon sind, dass Demokratie die beste Herrschaftsform ist, die jedoch Kritik an der Funktionsweise und Performanz der implementierten Demokratieform üben – ist wohl weniger auf einen Mangel an politischen Führern zurückzuführen als auf die Wahrnehmung einer nicht ausreichenden Responsivität. Belegt wird dies durch das sinkende Vertrauen in politische Institutionen *und* in die politische Elite sowie durch die massiven Ansehensverluste, die das Berufsbild des Politikers erlitten hat.

Gemäß einer Typologie sozialen Verhaltens von Albert O. Hirschman¹³⁶ können unzufriedene Mitglieder einer Organisation, unabhängig davon ob es sich um ein Unternehmen, einen Staat oder einen Verein handelt, auf zwei Arten reagieren: entweder durch *exit* – also indem sie sich innerlich oder durch faktischen Austritt von der Organisation distanzieren und in Schweigen verfallen – oder durch *voice* – indem sie gegen Missstände aufbegehren. Postdemokratisch agierenden Politikern muss es daher gelingen, sich Anerkennung als politische Führer – sei es durch charismatisches oder durch pragmatisches Handeln – zu verschaffen. Andernfalls ist zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger statt wie bislang weitgehend schweigend in die Politikverdrossenheit zu „flüchten“ mittelfristig zum Protest gegen die politische Führung und die Postdemokratisierung der politischen Systeme schreiten.

¹³⁴ Vgl. K. Arzheimer (Anm. 24); Oskar Niedermeyer, PolitikerInnenverdrossenheit? Zur Entwicklung der Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen Führungspersonal, in: Werner Rossade/Birgit Sauer/Dietmar Schirmer (Hrsg.), Politik und Bedeutung, Wiesbaden 2002, S. 109–124.

¹³⁵ Hans-Dieter Klingemann, Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis, in: Pippa Norris (ed.), Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance, Oxford 1999, S. 31–56.

¹³⁶ Vgl. Albert O. Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge 1970.

Suzanne S. Schüttemeyer

Politische Führung im Parlament

Als „Sternstunden“ des Parlaments werden in den Medien in der Regel nur jene Debatten des Deutschen Bundestags gefeiert, in denen einzelne Abgeordnete unter Berufung auf ihr Wissen die Gründe für ihre Entscheidungen darlegen und diese – solchermaßen ethisch-moralisch aufgeladen – als „frei“ und „ungebunden“ erscheinen, während offenbar der Alltagsbetrieb des Parlaments nicht nach diesen hehren Prinzipien verläuft. Auf diese Weise wird das Ideal eines Abgeordneten suggeriert, der als „Einzelkämpfer“ in offenem Diskurs seine Entscheidung fällt, nur „der Sache“ verpflichtet ist, nicht aber Gruppenloyalitäten oder Interessenbindungen unterhält.

Solch ein Bild entspringt dem Modell des so genannten klassisch-liberalen Parlamentarismus, wie es ihn – wenn überhaupt – nur kurze Zeit im 19. Jahrhundert gegeben hat. Die Phase der konstitutionellen Monarchien in Europa vor der Parlamentarisierung, also vor der Einführung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, und auch präsidentielle Regierungssysteme stehen Pate, wenn immer wieder Vorstellungen einer dualistischen Gewaltenteilung formuliert und in die Öffentlichkeit transportiert werden: Danach tritt das Parlament als Ganzes der Regierung gegenüber; die enge Beziehung der Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen zur Regierung wird als Verlust gewaltenteiliger Kontrolle interpretiert. Geschlossenes Abstimmungsverhalten erscheint in dieser Sicht als Ergebnis von Zwang und Schwäche des Parlaments.

Suzanne S. Schüttemeyer

Dr. rer. pol., geb. 1953; Chefredakteurin der „Zeitschrift für Parlamentsfragen“; Professorin und Lehrstuhlinhaberin für Regierungslehre und Policy-Forschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Universitätsplatz 10, 06099 Halle/Saale. suzanne.schuettemeyer@politik.uni-halle.de

Diese – häufig anzutreffende – öffentliche Darstellung und die entsprechende Wahrnehmung des Parlaments durch die Bürger illustrieren tief sitzende Missverständnisse der Grundlagen und Funktionsbedingungen moderner parlamentarischer Demokratie.

Zur Handlungslogik des Parlamentarismus

Konstitutiv für das Funktionieren parlamentarischer Demokratie ist die Existenz von Regierungsmehrheit und Opposition. Anders als im Präsidentialismus, wo die Exekutive unabhängig von der Legislative vom Volk bestellt wird, entsteht im Parlamentarismus eine Regierung durch das Parlament und in der Regel auch aus dem Parlament. Erst wenn die Mehrheit sich bereit findet, eine Regierung ins Amt zu bringen und sie dort zu unterstützen, wird politisches Handeln möglich. Diese zentrale Aufgabe schafft die enge inhaltliche Bindung und personelle Verknüpfung von Fraktionen der Mehrheit mit der Regierung, die man insofern mit Fug und Recht als „ihre“ Regierung bezeichnen kann. Diese Handlungseinheit wird als Regierungsmehrheit bezeichnet.

Sie eint die Kongruenz ihrer Interessen, und zwar sachpolitisch, taktisch und strategisch. Prinzipiell gilt: Alle Angehörigen der Parlamentsmehrheit wollen ein bestimmtes politisches Programm durchsetzen, haben dafür das Mandat der Wählerschaft erhalten, sind – nicht zuletzt deshalb – überzeugt, dass sie der Opposition auch inhaltlich überlegen sind, und wollen folglich, wie aus legitimem Eigennutz, Mehrheit bleiben. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn sich Regierungschef und Minister als leistungsfähig in den Augen der Wähler erweisen. Darüber ständig zu wachen obliegt der Mehrheit, denn letztlich hat sie darüber zu entscheiden, ob und wie lange die Regierung beziehungsweise Teile von ihr im Amt bleiben. Solange die exekutiven Führungskräfte erfolgreich sind, wird die Mehrheit ihre Solidarität nicht aufkündigen und ihrerseits – funktionsgerecht handelnd – alles daran setzen, die umfassende Handlungsfähigkeit ihrer Regierung zu sichern.

Voraussetzung des gemeinsamen Erfolgs der Regierungsmehrheit ist ihre Geschlossenheit. Vermag sie es nicht, inhaltliche Übereinstimmung in den politischen Vorhaben und

stabile Unterstützung ihres Führungspersonals hervorzubringen, ist die Regierungsfähigkeit gefährdet – sowohl hinsichtlich der konkreten Politikergebnisse während einer Wahlperiode als auch im Blick auf die nächste Wahl. Diese Geschlossenheit ist nicht gegeben, sondern Produkt eines kontinuierlichen Prozesses der Kommunikation zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen.

Diese innere Logik gilt grundsätzlich ebenso für die Opposition. Erst ihre Existenz verleiht dem auch vordemokratisch geltenden Prinzip der Mehrheitsentscheidung demokratische Qualität. Die Opposition ist die institutionalisierte Alternative zur Regierungsmehrheit im Parlamentarismus. Dieser Rolle wird sie durch öffentliche Kritik und ständige Präsentation von sachlichen und personellen Gegenangeboten gerecht; sie hat den Wählern die Unzulänglichkeiten der amtierenden Regierung und ihrer Mehrheit vorzuführen, also öffentlich Kontrolle zu üben. Auch diese Funktionen können nur erfolgreich wahrgenommen werden, wenn die Opposition geschlossen handelt. Innere Zerstrittenheit über Programme oder Personen signalisiert den Wählern – zumal unter den Bedingungen der Politischen Kultur in der Bundesrepublik – Unfähigkeit zur Führung und damit zur Regierungsübernahme.

Die spezifische Form der Gewaltenteilung im Parlamentarismus – der „neue Dualismus“ – zwischen Regierungsmehrheit einerseits, Opposition andererseits und die damit einhergehende Handlungslogik haben Konsequenzen für die Konzeptionalisierung politischer Führung im Parlament. Diese muss unterschieden werden in a) *Führung in den Fraktionen der Mehrheit*, was nicht nur Strukturen und Verfahren der Binnenorganisation umfasst, sondern eben insbesondere das Zusammenspiel zwischen ihnen und ihrer Regierung; hierzu gehört gegebenenfalls – so auch für den Deutschen Bundestag – die Führung in Koalitionen; und b) *Führung in der Opposition* beziehungsweise in den Fraktionen der Opposition.¹ Diese unterschiedlichen Arten politischer Führung entfalten sich

¹ Demgegenüber tritt die Führung, die im Parlament als Gesamtinstitution zur Herstellung seiner Funktionsfähigkeit geleistet werden muss, in der politischen und vor allem in der öffentlichen Bedeutung zurück, darf aber keinesfalls übersehen werden. Hier wird sie aus Umfanggründen nicht weiter thematisiert.

vor dem Hintergrund und im Rahmen dreier zentraler Rechts- beziehungsweise Organisationsprinzipien im Bundestag.

Gleichheit der Abgeordneten

Parlamente sind Versammlungen von prinzipiell Gleichen. Allen Bundestagsabgeordneten wird in Artikel 38 I GG das Freie Mandat garantiert, das ihre Weisungsfreiheit verbrieft und allen dieselben Rechte und Pflichten zuweist. Darauf können sie sich gegenüber allen Versuchen berufen, sie zu bestimmten Entscheidungen oder Verhaltensweisen zu zwingen – sei es von Interessen und Akteuren außerhalb des Parlaments, sei es von Fraktionskollegen oder Regierungsmitgliedern. Die rechtliche Gleichheit sichert die Unabhängigkeit der Parlamentarier und bezeichnet damit einen nicht hintergehbaren Status, der bei Bedarf aktualisiert werden kann, entfaltet insofern eine Präventiv- und Schutzfunktion gegen Übertreibungen bei Methoden und Mitteln politischer Führung.

In einem funktionierenden Parlament sollte es gar nicht erst dazu kommen, dass Abgeordnete diesen Rechtsstatus geltend machen müssen. Keinesfalls lässt sich aus ihm folgern, dass sie ungebundene Einzelkämpfer sind. Vielmehr ist die parlamentarische Demokratie ein „Mannschaftsspiel“.

Arbeitsteilung und sachpolitische Führung

Die Anforderungen, die komplexe Gesellschaften an politische Entscheidungen stellen, sind nur durch Arbeitsteilung im Parlament zu erfüllen. Und auch verantwortbares Entscheiden des Abgeordneten über die Fülle komplizierter Materien ist nur möglich, wenn er sich spezialisieren und gleichzeitig auf spezialisierte Kollegen vertrauen kann.

Den Handlungsrahmen für diese Arbeitsteilung stellt die Fraktion dar, die „Partei im Parlament“. Die gemeinsame Parteizugehörigkeit stiftet Übereinstimmung im Grundsätzlichen und schafft damit die Voraussetzung für ein „Geschäft auf Gegenseitigkeit“: Im Bundestag befasst sich stellvertretend für den Rest der Fraktion jeweils nur noch eine kleine Gruppe von Abgeordneten mit den Details der anstehenden Gesetzgebung, gilt

durch ihre Sachkompetenz als „zuständig“ und der prinzipiellen Folgebereitschaft der Fraktionskollegen würdig. Erstens bedarf aber diese Folgewürdigkeit des stetigen Nachweises durch die Präsentation überzeugender Lösungen; gelingt dies nicht, droht Kritik, Widerspruch oder gar Abwahl durch die letztzuständige Gesamtfraktion. Zweitens wechselt die Gruppe der „Zuständigen“ von Gegenstand zu Gegenstand, so dass keine Expertenoligarchie entsteht, sondern jeder Abgeordnete selbst einmal Experte ist oder dazu werden kann, wie er auch darauf angewiesen ist, seinen Fraktionskollegen sachpolitisches Vertrauen entgegenzubringen. Drittens geschieht diese sachpolitische Lenkung im Rahmen richtungspolitischer Vorgaben der Fraktionsführung (im Falle der Mehrheit auch der Regierung), die ihrerseits dafür wieder der Legitimation der Gesamtfraktion bedarf.

Die Organisation dieser Arbeitsteilung ähnelt sich weitgehend in den großen Fraktionen des Bundestags.¹² Die Union änderte 1980, die SPD 1991 ihre interne fachpolitische Struktur. Seither richten beide Fraktionen je etwa zwanzig hoch spezialisierte Arbeitsgruppen (AGs) ein, die thematisch (mit wenigen Ausnahmen) spiegelbildlich zu den Bundestagsausschüssen geschnitten sind. Die Mitglieder einer AG sind auch die Vertreter ihrer Fraktion im korrespondierenden Ausschuss. In der SPD sind die AG-Vorsitzenden gleichzeitig Sprecher der Fraktion im jeweiligen Ausschuss, in der Unionsfraktion sind es die stellvertretenden AG-Vorsitzenden, während die Vorsitzenden von Amts wegen Mitglieder im erweiterten Fraktionsvorstand sind. Diese personellen Verknüpfungen garantieren den Informationsfluss zwischen Parlament und Fraktionen in der sachpolitischen Arbeit und ihre organisatorische Verzahnung im Gesetzgebungsprozess.

¹² In den kleinen Fraktionen, die in der Vergangenheit oft nur etwa dreißig Mitglieder zählten, ist Arbeitsteilung prinzipiell genauso notwendig wie in den großen, kann aber offenkundig nicht ebenso differenziert angelegt werden. Anstatt der thematisch tief gestaffelten Arbeitsgruppen gibt es bei ihnen zu meist fünf oder sechs Arbeitskreise für breitere Themenfelder. Auch die Vergrößerung der kleinen Fraktionen im gegenwärtigen 17. Bundestag auf 68 bis 93 Personen hat nicht zur Veränderung ihrer Binnenstrukturen in dieser Hinsicht geführt: Die FDP hat sechs, die Fraktion der Grünen fünf und die Linke sieben Arbeitskreise eingesetzt.

In den AGs wirken Abgeordnete, die oft schon aus Berufserfahrung über entsprechende Sachkenntnisse verfügen oder sich – häufig über mehrere Wahlperioden – auf dem jeweiligen Gebiet spezialisiert haben. Dies ist nicht nur für die Arbeitsfähigkeit von Fraktion und Parlament funktionsnotwendig, sondern dient auch dem Aufstieg des Abgeordneten in seiner Fraktion. Neben AGs und Bundestagsausschüssen gibt es praktisch keine anderen Arbeitsstrukturen, in denen Parlamentsneulinge zeigen können, dass sie eine wertvolle Ergänzung für ihre Fraktion sind, fachliche und politische Fähigkeiten erwerben, trainieren und unter Beweis stellen und sich für hervorgehobenen Positionen empfehlen können. In den AGs kann der einzelne Abgeordnete, wenngleich zumeist nur im Detail, inhaltlichen Einfluss gewinnen und sachpolitisch gestalten. Außerdem kann er hier auch Wählerinteressen zur Durchsetzung verhelfen.

Vor allem bei Spezial- und Anpassungsgesetzen, die den bei weitem größten Anteil an der Gesetzgebung ausmachen, sind es die Fraktionsexperten in den Arbeitsgruppen, die faktisch abschließend die Entscheidung ihrer Fraktion bestimmen. Sind sie sich einig, so lautet der Befund der Parlamentsforschung wie die Einschätzung der Parlamentarier selbst, kann nicht mehr viel gegen ihr Votum ausgerichtet werden; sie nehmen eine Schlüsselstellung in der Willensbildung der Fraktionen ein. Sie leisten die inhaltliche Feinabstimmung, sind das Sieb für das Machbare und politisch Annehmbare; sie gleichen die parlamentarische Entscheidung im Einzelnen mit Positionen von Partei und Wählerschaft ab. Die sachpolitische Führung bei den inhaltlichen Details der Gesetzgebung liegt weitgehend in den Händen dieser Akteure.

Ihre Bedeutung erschließt sich allerdings erst dann, wenn man die Rolle der Regierung und Ministerialbürokratie sowie der (engen) Fraktionsführungen einbezieht. Bekanntlich gehen die meisten Gesetzesinitiativen von der Regierung aus und werden in den fachlich und personell dafür ausgestatteten Ministerien, regelmäßig unter Anhörung betroffener Interessen, vorbereitet. Teilweise, so eine häufiger vorgebrachte Kritik, verhandele die Regierung sogar mit Verbänden und Interessengruppen sowie Sachverständigen und verspreche Regelungen ohne Konsultationen mit ihren Abgeordneten. Auf Seiten der die

Regierung tragenden Fraktionen erlaube diese Vorgehensweise keine Korrekturen im Detail, denn der Kompromisscharakter solcher Verhandlungslösungen ließe es nicht zu, irgendeinen Teil des Pakets aufzuschneiden, ohne es als Ganzes zu gefährden. Auch könne die Mehrheit es nicht insgesamt ablehnen, da dies die eigene Regierung desavouieren und in der Öffentlichkeit den Eindruck mangelnder Geschlossenheit erzeugen würde.

Solche Kritik ist in ihrer Essenz nicht neu (wenn auch vielleicht in ihrer Begründung). Zu Regierungszeiten sowohl der SPD als auch der Union wurden immer wieder Stimmen laut, welche die zu weitgehende Unterwerfung der Fraktionen eben nicht nur unter die Richtungs-, sondern auch die Detailvorgaben des Kabinetts beklagten. Derartige Entwicklungen wurden – zum Beispiel vom Unionsfraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble – als Fehlentwicklungen wahrgenommen und zu korrigieren versucht: Erstens ist die Spezialisierung in den Arbeitsgruppen den Abgeordneten zu wichtig für ihre politischen Gestaltungschancen und ihren Aufstieg in der Fraktion, dass sie sich dieses Handlungsfeld zu lange zu stark beschneiden ließen; zweitens stellt das Fachwissen, das in vielen AGs durch ihre langjährige Institutionalisierung und die entsprechende Verhaltensanpassung der Abgeordneten anzutreffen ist, ein Kontrollpotenzial dar, das entweder von der Regierung für bessere und in der Wählerschaft akzeptablere Lösungen positiv genutzt werden kann oder das sie fürchten muss, wenn sie es übergeht, denn letztlich ist sie abhängig von der Kooperations- und vor allem Zustimmungsbereitschaft der Mehrheit.

Bundesregierungen sind gut beraten, wenn sie schon bei der Vorbereitung der Gesetzgebung, die – notwendigerweise und systemgewollt – von der Ministerialbürokratie geleistet wird, in ihren Fraktionen ausloten, was diese mitzutragen bereit sind. Dies geschieht durch enge Zusammenarbeit mit den Fraktionsführungen der Mehrheit wie auch durch direkte Kommunikation mit Abgeordneten. Nicht nur sehen Minister oft die Fraktionsexperten als Verbündete in Sachfragen und als Hausmacht, sondern sie müssen auch durch enge Kontakte verhindern, dass Gegenpositionen aufgebaut werden. Sehen sich die Fraktionskollegen nicht hinreichend in den Entwürfen der Regierung repräsentiert, kann

dies den Entscheidungsprozess verlangsamten oder sogar zur öffentlichen Mobilisierung reizen und im schlimmsten Falle zu Abstimmungsniederlagen im Parlament führen. Daher findet im Regelfall frühzeitig der sachpolitische Austausch von Regierung und Ministerialbürokratie mit den spezialisierten Abgeordneten (und gelegentlich auch der Koalitionspartner untereinander) in den AGs statt.

Bei der Regierungsmehrheit fungieren zudem die Fraktionsführungen als Scharnier zwischen der Regierung und den sie tragenden (Koalitions-)Fraktionen. Dabei sind dieselben für die Regierung skizzierten Chancen und Risiken zu berücksichtigen, was im Großen und Ganzen auch für die Fraktionen der Opposition gilt. Bei ihnen entfällt lediglich die Notwendigkeit der Verzahnung und Abstimmung mit dem Regierungswillen. Ansonsten müssen ihre Führungen ebenso austarieren, wie viel inhaltlichen Spielraum sie ihren Abgeordneten im beschriebenen Spannungsfeld einräumen wollen: Wie viel Sachverstand wird benötigt, um die Funktionen der Kritik, Kontrolle und Alternative wahrzunehmen und der Wählerschaft überzeugend zu vermitteln? Wie viele Details *müssen* vorgegeben werden, um kohärente Politik anbieten zu können und zu verhindern, dass Abgeordnete „auf eigene Rechnung“ handeln? Wie viele *dürfen* vorgegeben werden, ohne dass dysfunktionale Gegenreaktionen frustrierter Fraktionsmitglieder erfolgen?

Insbesondere die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden leisten hier Koordination der inhaltlichen Arbeit; von ihnen hängt es ab, ob der Rahmen für sachpolitische Eigenständigkeit der Fraktionsexperten enger oder weiter gezogen ist. Für beides gibt es Beispiele in der Geschichte des Bundestags. So bot sich zum Ende der 12. Wahlperiode in der Unionsfraktion ein Bild der Entinstitutionalisierung von Entscheidungen: Weder der Kanzler noch der Vorsitzende hatte die Fraktion sicher im Griff, da sie die sachpolitische Orientierung nicht in der erforderlichen Klarheit und im gewünschten Ausmaß anboten; dadurch wurde die Fraktion immer schwieriger berechenbar. Nach der Bundestagswahl 1994 wurde die sachpolitische Initiative und Koordination professioneller gestaltet und eine strukturell ähnliche Organisation im Vorstand vorgesehen, wie sie der Fraktionsvorsitzende Hans-Jochen Vogel 1983 in der

SPD geschaffen hatte: Jeder Stellvertreter wurde für einen Arbeitsbereich „zuständig“, der mehrere Arbeitsgruppen umfasste. So verengte sich der Spielraum für die Fraktionsexperten und wurde nur durch die Tatsache sehr knapper Mehrheitsverhältnisse etwas aufgewogen. In der SPD-Fraktion wurde die als „bürokratisiert“ empfundene Fraktionsorganisation unter Vogel von seinem Nachfolger Hans-Ulrich Klose mit dem Ziel reformiert, die Eigenständigkeit der Fraktionsexperten zu stärken und ihnen zu ermöglichen, sich auch öffentlich mit ihrem jeweiligen Sachgebiet zu profilieren.

Im Alltagsgeschäft des Bundestags und seiner Fraktionen hat die funktional benötigte Arbeitsteilung bewirkt, dass den Fraktionsexperten im gesetzgeberischen „Normalbetrieb“ die sachpolitische Lenkung im Detail zugewachsen ist. Sie bereiten die Entscheidung der Gesamtfraktion vor und prägen sie damit in den meisten Fällen. Dies geschieht in der Opposition wie in der Mehrheit. Letztere ist zwar weitgehend an Regierungsentwürfe gebunden, erstere an Richtungsentscheidungen ihrer Fraktionsführungen; in beiden Fällen muss aber – um den Preis des Erfolgs – der Fraktionswille antizipiert und immer wieder neu die Balance gefunden werden zwischen zuviel und zuwenig Vorgabe seitens der Führungen.

Hierarchisierung und richtungspolitische Führung

Arbeitsteilung erfordert Richtungsvorgaben, Koordination und Integration. Die Bedingungen der Parteiendemokratie bringen es mit sich, dass die Leitlinien der Partei hinreichend Berücksichtigung bei der parlamentarischen Willensbildung finden müssen, die Gesetzmäßigkeiten der Mediendemokratie, dass sichtbare Spitzenpolitiker die Positionen und Interessen der Fraktion der Öffentlichkeit präsentieren. Die aus diesen Funktionserfordernissen gut begründbare Notwendigkeit für eine gewisse Über- und Unterordnung brachte schon in den Anfangsjahren des Bundestags erste hierarchische Strukturen hervor. Deren Ausbau wurde durch die Vergrößerung der Fraktionen und deren rasch fortschreitende Arbeitsteilung nötig. Hinzu kam die Professionalisierung des Parlaments, seiner Abgeordneten und seiner Arbeitsbedin-

gungen mitsamt der finanziellen Ausstattung. Auch das sich entwickelnde Selbstverständnis der Mitglieder des Bundestags und ihre Orientierung an effizienter Aufgabenerledigung trugen zu weiterer Hierarchisierung bei und setzten gelegentlich unternommenen Vorstößen, zu egalitäreren Strukturen oder unabhängiger individueller Arbeitsgestaltung zu kommen, enge Grenzen.

Die Fraktionen haben aus diesen Zusammenhängen im Großen und Ganzen dieselben Schlüsse für die Organisation ihrer Führungsstrukturen gezogen. Die beiden großen wählen seit 1975 (SPD) bzw. 1980 (CDU/CSU) Geschäftsführende Vorstände, die aus einem Vorsitzenden, mittlerweile neun oder zehn Stellvertretenden Vorsitzenden und in der Regel fünf Parlamentarischen Geschäftsführern bestehen (in der Unionsfraktion zusätzlich zwei Justitiare und ein Sprecher der CDU-Landesgruppen).¹³ Diesen engeren Vorständen obliegt die Formulierung langfristiger Ziele, die politische Planung und Organisation der täglichen Parlamentsarbeit.

Was genau „Führung“ und „Leitung“ – so die Begriffe in den Arbeitsordnungen der Fraktionen zur Beschreibung der Funktionen des Vorsitzenden – bedeuten, ist abhängig von den politischen Zielen, der Persönlichkeit und dem Führungsstil des jeweiligen Amtsinhabers. Außerdem kommt es wesentlich auf das Amtsverständnis des Vorsitzenden an: Versteht er sich – auf Seiten der Mehrheit – als Erfüllungsgehilfe seiner Regierung und Garant ihrer Handlungsfähigkeit, dem es vor allem obliegt, verlässlich parlamentarische Geschlossenheit zu gewährleisten (so Herbert Wehner), oder ist er innerparteilicher Rivale beziehungsweise prospektiver Nachfolger des amtierenden Kanzlers (wie Helmut Schmidt oder Wolfgang Schäuble)? In der Opposition wird ein Fraktionsvorsitzender, der den amtierenden Kanzler ablösen und selbst Regierungschef werden will (zum Beispiel Angela Merkel), anders agieren als jener, der sich als „Platzhalter“ für einen Kanzlerkandidaten versteht (so Karl Carstens).

¹³ In den kleinen Fraktionen entsprechen die Vorstände hinsichtlich Größe und Funktionen den Geschäftsführenden Vorständen in den großen Fraktionen. Bei ihnen entfiel bislang die Ebene des erweiterten Vorstandes. Die FDP weist zu Beginn der 17. Wahlperiode zum ersten Mal die Vorsitzenden der Arbeitskreise als Mitglieder des „erweiterten Vorstandes“ aus.

Die Stellvertretenden Vorsitzenden sind in beiden Fraktionen mittlerweile fest etabliert als gleichsam Ressortverantwortliche: Jeder ist für ein großes Sachgebiet „zuständig“ und koordiniert, wie gezeigt, die auf diesem Gebiet angesiedelten AGs. Die Parlamentarischen Geschäftsführer sind als Mitglieder des Geschäftsführenden Vorstands natürlich auch in die inhaltliche Arbeit eingebunden, vor allem aber haben sie die Präsenz der Abgeordneten und die Geschlossenheit der Fraktion bei den Abstimmungen sicherzustellen; außerdem steuern sie den prozeduralen Teil des Bundestagsbetriebs, unter anderem durch ihre Mitgliedschaft im Ältestenrat.

Ungeachtet seines individuellen Amtsverständnisses und seines persönlichen Führungsstils ist es die Hauptaufgabe jedes Fraktionsvorsitzenden, die politische Richtung vorzugeben. Die „Politiker“ unter den Amtsinhabern, jene mit Karriereambitionen, setzen dabei klare eigene Akzente, skizzieren (mindestens) den Rahmen für inhaltliche Veränderungen oder Richtungswechsel der Politik. Geschieht dies aus der Stellung als Oppositionsführer, der zudem noch Vorsitzender seiner Partei ist, fällt diese politische Führungsrolle besonders stark aus. Nur selten haben aber in der Geschichte der Bundesrepublik alle drei Positionen – Fraktionsvorsitz, Parteivorsitz und Kanzlerkandidatur – in einer Hand gelegen. Bei den Sozialdemokraten war dies nur mit Erich Ollenhauer bei den Bundestagswahlen 1953 und 1957 der Fall, bei der Union 1972 mit Rainer Barzel. Helmut Kohl hatte zur Wahlzeit 1980 zwar den Fraktions- und Parteivorsitz inne, Franz Josef Strauß aber die Kanzlerkandidatur; Angela Merkel war somit 2005 erst die zweite Christdemokratin, die eine Bundestagswahl als Oppositionsführerin, Parteivorsitzende und Kanzlerkandidatin bestritt. Solche Personalunion lässt das Parlament zur bestmöglichen Bühne werden, den politischen Führungsanspruch gegenüber der Öffentlichkeit anzumelden.

Voraussetzung für den Erfolg ist der Rückhalt in der Fraktion. Dieser muss gewonnen und erhalten werden. Dazu muss der Vorsitzende die Positionen und Präferenzen der Abgeordneten berücksichtigen, seine Politikangebote als geeignete Problemlösungen und als mehrheitsfähig bei der Wählerschaft begründen, kurz: die Fraktion von seinen inhaltlichen Vorstellungen überzeugen. Ziel

dieses Prozesses muss das geschlossene Auftreten der Fraktion sein. Nur so gelingt der Nachweis der Handlungs- und Alternativfähigkeit im Parlament wie in der Öffentlichkeit. Deshalb muss die Unterstützung seitens der Fraktion auch die erste Priorität von Fraktionsvorsitzenden der Opposition sein, die nicht den amtierenden Kanzler herausfordern wollen (oder können, weil ein anderer – im deutschen Bundesstaat vor allem Ministerpräsidenten – als Kanzlerkandidat für geeigneter gehalten wurde). Allerdings wird ein Fraktionsvorsitzender in dieser Stellung weniger eigenständig in der inhaltlich-politischen Führung agieren (können) und eher als parlamentarischer Arm des externen Herausforderers handeln (müssen).

Vorsitzende der Mehrheitsfraktionen sind noch stärker auf das Ziel der Herstellung von Geschlossenheit verpflichtet. Gemäß der Logik des Parlamentarismus haben sie als erste dafür Sorge zu tragen, dass die Regierung stets über die erforderliche Mehrheit im Parlament verfügt, um ihr Gesetzgebungsprogramm zu realisieren und letztlich auch, um überhaupt im Amt zu bleiben. Dabei ist der richtungspolitische Spielraum von Vorsitzenden der die Regierung tragenden Fraktionen begrenzter, denn die politisch-inhaltliche Initiative liegt – strukturbedingt und politisch gewollt – bei der Regierung, und insofern ist deren Dominanz im Binnenverhältnis wie auch in der Außendarstellung anerkannt.

Innerfraktionelle Geschlossenheit ist aber nicht durch Zwang oder „Druck von oben“ zu erreichen. Dies verbieten die dargelegten Funktionsprinzipien des Parlamentarismus und die Rechtsgleichheit der Abgeordneten ebenso wie die Praxis der Arbeitsteilung und das Selbstverständnis der Abgeordneten im Bundestag. Vielmehr bedarf es zu ihrer Herstellung ständiger Kommunikation, der gegenseitigen Beeinflussung und Kontrolle. Wenn viele Rechte im Bundestag nicht mehr einzelnen Abgeordneten, sondern nur noch Fraktionen zustehen, wenn von Parlamentariern gefordert wird, Fragen über die parlamentarischen Geschäftsführer einzureichen oder diese zu unterrichten, wenn sie Einzelaktionen planen oder von der Fraktionslinie abweichen wollen, so kann dies als hierarchische Einengung, im Einzelfall auch als Sanktion erscheinen. In der Realität des Bundestags sind solche Regelungen aber vielmehr

darauf gerichtet, alle politischen Anliegen den internen Überzeugungs- und Abstimmungsnotwendigkeiten zu unterziehen, um die Bündelung von Fraktionspositionen und -aktivitäten im Sinne optimaler parlamentarischer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu erreichen und die Arbeitsabläufe möglichst reibungslos zu gestalten.

Wenn Abgeordnete sich dem unterwerfen, so geschieht dies nicht aus Zwang, sondern aus der Einsicht, dass das gemeinsame Ziel der Mehrheitserhaltung oder des Mehrheitserwerbs nur zusammen erreicht werden kann, aus Gruppenloyalität und der Verpflichtung auf gemeinsam ausgeprägte Gruppennormen. Die Kosten, Konflikte und Kompromisse, die ein solches Verhalten verursacht, werden in Kauf genommen, weil sie die Wirkung individueller wie kollektiver Gestaltungschancen in der Regel verbessern und nicht das Ergebnis eines Diktats sind, sondern am Ende eines Prozesses stehen, in dem die Fraktionsführungen (und die Regierung) – bei Strafe des Misserfolgs – darauf angewiesen sind, ihre Richtungsvorgaben ständig zu begründen und abzustimmen. Nur dann wird auch der Ausnahmefall hierarchisch-autoritärer Führung toleriert. Allerdings liegt in der starken Betonung der Arbeitsteilung im Bundestag, der Orientierung der Abgeordneten an effizienter Aufgabenerledigung und der Herausbildung bürokratischer Organisationsstrukturen in den Fraktionen die Gefahr, dass eigenständige Innovationskraft und Kreativität im Parlament nachlassen.

Die Fraktionen als „Resonanzboden des politisch Zumutbaren“ (Winfried Steffani) bezeichnet ein kompliziertes Verhältnis zwischen Führung und Folgebereitschaft. Schreitet die Führung voran, ohne sich ihrer Gefolgschaft zu versichern, wird sie unter den Funktionsbedingungen des Parlamentarismus auf Dauer versagen. Bleiben die Fraktions- und Regierungsspitzen Führung schuldig, geht politische Konsistenz und Handlungsfähigkeit ebenso verloren. Für die Kunst demokratischer Führung im Parlament kommt es darauf an, immer wieder sorgfältig und sensibel die Positionen und Interessen der Geführten zu antizipieren und mit den erkannten Entscheidungsnotwendigkeiten abzugleichen.

Mateusz Stachura

Politische Führung: Max Weber heute

Was kann die Leadership-Forschung von einem Klassiker des soziologischen Denkens lernen, dessen politische Schriften

Mateusz Stachura

Dr. rer. pol., geb. 1975; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg.
mateusz.stachura@soziologie.uni-heidelberg.de

im Erfahrungskontext des Ersten Weltkriegs entstanden sind? Sind seine Erkenntnisse nicht von der Forschung überholt oder, umgekehrt, zu einem wenig umstrittenen und daher auch wenig interessanten Grundwissen kanonisiert worden? Überras-

senderweise sind sie es nicht, obwohl die sozialwissenschaftliche Forschungsmaschinerie ständig neue Ergebnisse mithilfe von immer neuen Modellen produziert. Gewiss liefern Max Webers Schriften weder mathematisch fundierte Modelle für die Analyse der Regierungszusammensetzung oder Koalitionsbildung noch quantitative Analysen politischer Rekrutierungsmechanismen.¹ Dafür ist bei Weber das Problem der politischen Führung jenseits kleinteiliger Fragestellungen in einen universalgeschichtlichen Kontext eingebettet und damit von der Frage geleitet, wie unter Bedingungen des modernen okzidentalen Rationalismus, der Differenzierung sozialer Teilbereiche, insbesondere aber unter den Bedingungen des modernen Kapitalismus, politische *Freiheit* überhaupt noch möglich sein kann.

Die Führungsfrage beschäftigt Weber im Zusammenhang mit der zuweilen technischen Debatte über die angemessene Staatsform für das Deutschland der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Die Fragen der politischen Freiheit, der Verantwortungsübernahme, der Ideen und Werte politischen Handelns gehören in einen übergreifenden sozialphilosophischen Kontext. Wie konstruiert Weber den

Zusammenhang zwischen der politischen Führung und der Freiheit, oder aber: zwischen der Führungsschwäche, dem politischen Opportunismus und dem Freiheitsverlust?

Opportunistisches und idealistisches Handeln

Was ist opportunistisches Handeln? Zentral ist hier die Einsicht, dass sich soziales Handeln auf zwei Ebenen abspielt: auf einer materiellen und einer ideellen Ebene. Die Dynamik auf der materiellen Ebene kommt dadurch zustande, dass die Ressourcen für die Realisierung der Handlungsentwürfe knapp sind. Der Akteur muss sich ständig „bewegen“ auf der Suche nach den günstigsten Realisierungsmöglichkeiten. Die Dynamik auf der ideellen Ebene kommt dadurch zustande, dass Menschen unterschiedlich gewichtete Präferenzen oder Werte haben, deren Geltung in konkreten Situationen aber nicht selbstvident ist. Der Akteur muss also die Welt ständig neu deuten im Hinblick auf die Frage, welcher Wert in der gegebenen Situation gilt. Wichtig ist, dass sich die beiden „Dynamiken“ unabhängig voneinander entfalten; es kann Handlungsalternativen geben, die sich materiell billig realisieren lassen, aber ideell „inkorrekt“ sind. Und es gibt Alternativen, die ideell „korrekt“, aber materiell nur sehr teuer zu verwirklichen sind.

Daraus lassen sich zwei Grenzfälle des sozialen Handelns ableiten, je nachdem, welcher Ebene Vorrang eingeräumt wird. Im einen Grenzfall wird von der materiellen Ebene ausgegangen, indem günstige Gelegenheiten für das Handeln den Ausschlag geben. Das „Heischen nach Augenblickschancen“ kann als *opportunistisches* Verhalten bezeichnet werden, da die ideelle Ebene der materiellen angepasst wird. Der andere Grenzfall geht von der ideellen Ebene aus und passt die materiellen Gegebenheiten an die ideellen Vorgaben an. Es kann als *idealistisches* Verhalten bezeichnet werden, und zwar nicht deshalb, weil die Ressourcenfrage hier keine Rolle spielt, sondern weil diese immer der Wertfrage nachgeordnet ist. Dies führt dazu, dass in vielen Fällen *nicht* die billigste Alter-

¹ Vgl. Ludger Helms, *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden 2005, S. 29 ff.

native gewählt wird. Zwischen beiden Grenzfällen liegt das *ökonomische* Verhalten, bei dem Alternativen gewählt werden, die den besten materiellen *und* ideellen Durchschnitt repräsentieren. Man „trifft sich in der Mitte“.

Ist das ökonomische Verhalten nicht ein guter Kompromissvorschlag? Das ist es nach Weber nicht immer, und zwar deshalb, weil für ihn, im Unterschied etwa zur neoklassischen Ökonomik, die Werte untereinander nicht harmonisieren, sondern konfliktieren: „Es handelt sich nämlich zwischen den Werten letztlich überall und immer wieder nicht nur um Alternativen, sondern um unüberbrückbar tödlichen Kampf, so wie zwischen ‚Gott‘ und ‚Teufel‘.“¹² Wer an den „Gott“ der wissenschaftlichen Wahrheit glaubt, für den sind wissenschaftsfeindliche religiöse Dogmen der „Teufel“ selbst – und *vice versa*. Ethik steht hier gegen Profit, Lust gegen Glauben und Kunst gegen Wahrheit. Daher kann man sich, zumindest auf der ideellen Ebene, nicht „in der Mitte treffen“. Eine „halbe Wahrheit“ und eine „halbe Kunst“ ergeben kein besseres Ergebnis als die „volle Wahrheit“ und „keine Kunst“.

Weber sieht natürlich, dass in der Wirklichkeit Kompromisse gemacht werden und dass „idealistisches“ Verhalten empirisch nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme ist. Dennoch muss es in der Gesellschaft Orte geben, wo idealistisches Handeln möglich wird. Wenn sich die Menschen nur noch ökonomisch oder gar opportunistisch verhalten würden, wären die Wertsphären der Wissenschaft, der Kunst, aber auch der Wirtschaft in Gefahr.¹³ Würden sich die Menschen in einem bestimmten Bereich opportunistisch verhalten, könnte dieser Bereich der Aggression benachbarter Bereiche zum Opfer fallen. Weber thematisiert dies am zeitgeschichtlichen Fall der Strangulierung des modernen Kapitalismus durch die patriarchal ausgerichtete „kontrollfreie Beamtenherrschaft“ im Kaiserreich. Jenseits dieser besonderen historischen Konstellation sieht er aber auch die Gefahr einer opportunistischen Minimierung des politi-

schen Handelns, die zur allmählichen Domestizierung einer freiheitlichen politischen Ordnung durch den rationalen „Hochkapitalismus“ führen kann.¹⁴

Was hat opportunistisches Verhalten mit Führungslosigkeit zu tun? Politik steht für Weber in enger Beziehung zum Wertkonflikt,¹⁵ denn sie ist selbst eine Sphäre dieses Konflikts. Doch nicht bei allen Teilen des Herrschaftsverbands ist diese Beziehung gleich stark ausgeprägt. Das Verwaltungshandeln, die Interessenvertretung oder das Kontrollhandeln haben mit den Wertkonflikten weniger zu tun als jener Kernbereich, in dem sich die Macht konzentriert: die politische Führung. Sie ist der Ort, wo der Wertkonflikt immer wieder aufs Neue ausgetragen wird, indem für einen bestimmten Wert auf Kosten anderer Werte eingetreten wird. Führungslosigkeit degradiert daher politische Verbände zur bloßen Verwaltung und genuin politisches Handeln zum bloßen Management. Dadurch wird einem *inoportunen* Eintreten für bestimmte Politikinhalt der Boden entzogen. Nun gilt es zu fragen, welche institutionellen Bedingungen die Führungslosigkeit begünstigen und welche Mechanismen die Erosion genuin politischer Qualitäten der Herrschaft verhindern können. Dazu muss man sich dem Konzept der „plebiszitären Führerdemokratie“ zuwenden.

Gleichgewichtssystem „plebiszitärer Führerdemokratie“

Bei der Kritik am Konzept der „plebiszitären Führerdemokratie“ muss im Auge behalten werden, dass Weber hier nicht etwa sein „Wunschmodell“ der Demokratie entwickelt, sondern danach fragt, wie Demokratie in der modernen *Massengesellschaft* funktionieren

¹² „Es ist höchst lächerlich, dem heutigen Hochkapitalismus (...) Wahlverwandtschaft mit ‚Demokratie‘ oder gar mit ‚Freiheit‘ (in *irgend* einem Wortsinne) zuzuschreiben, während doch die Frage nur lauten kann: wie sind, unter seiner Herrschaft, alle diese Dinge überhaupt auf die Dauer ‚möglich‘? Sie sind es tatsächlich nur da, wo dauernd ein entschlossener Wille einer Nation, sich nicht wie eine Schafherde regieren zu lassen, dahinter steht.“ Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1988, S. 63 f.

¹³ Vgl. Hans Henrik Bruun, *Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology*, Aldershot 2007, S. 243 ff.

¹² Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen 1988, S. 507.

¹³ Vgl. Thomas Schwinn, *Der Nutzen der Akteure und die Werte der Systeme*, in: Rainer Greshoff/Uwe Schimank (Hrsg.), *Integrative Sozialtheorie?* Esser – Luhmann – Weber, Wiesbaden 2006, S. 39–62, hier: S. 47.

kann. Der Kern des Konzepts ist ein Gleichgewichtssystem, das sich zwischen den politischen Parteien, dem Parlament, der Führung und der Staatsbürokratie unter bestimmten Bedingungen einstellen kann. Dabei ist es kein konsensuelles, sondern ein konfliktgeladenes Gleichgewicht, das im Wesentlichen dadurch funktioniert, dass jedes Element des Gleichgewichtssystems in ein Netz von Restriktionen eingebettet wird, das aus den übrigen Systemelementen besteht.¹⁶ Indem jedes Element eine Aufgabe erfüllt, reguliert es zugleich das Funktionieren aller übrigen. Man kann von einer *konstitutiven* und einer *regulativen* Funktion sprechen. Der springende Punkt des Modells ist, dass die Bewältigung der konstitutiven Eigenaufgabe ohne regulativen Druck von außen nicht möglich ist. Ohne die Kontrolle seitens des Parlaments arbeitet die Staatsbürokratie nicht mehr, sondern weniger effizient, da sie zunehmend Eigeninteressen verfolgt, welche die Rationalität ihrer Funktionsweise bedrohen.

Weber, den eine zutiefst pessimistische Sichtweise moderner Bürokratien als Bedrohung der politischen und sozialen Freiheit geprägt hat, lehnte zugleich die Abschaffung der Bürokratie als politisches Heilmittel entschieden ab. Und zwar nicht aufgrund der bloßen Faktizität ihrer Machtstellung, sondern aus verwaltungstechnischen Effizienzgründen: Herrschaft funktioniert durch Verwaltung. Rational-bürokratische Verwaltung ist in Sachen Schnelligkeit, Präzision, Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit allen anderen Verwaltungsstrukturen weit überlegen, was nicht nur den Herrschenden, sondern auch den Beherrschten zugute kommt. Die Abschaffung rational-bürokratischer Verwaltungsstäbe würde in Massengesellschaften Effizienzverluste katastrophalen Ausmaßes mit sich bringen. Damit wäre die konstitutive Rolle der Verwaltung gefährdet.

Doch ohne regulativen Gegendruck, ohne die Kontrolle des Parlaments, der straff organisierten Parteien und vor allem ohne den Druck einer demokratisch bestellten Führung tendiert die Bürokratie zur Monopolisierung des Herrschaftswissens, zum Ausschluss der Öffentlichkeit und zu ständischer Schließung. Die Hyperthropie der bürokratischen Verwaltung kann im

Grenzfall zur offenen oder verdeckten Entmachtung der Exekutive führen. Die wirtschaftspolitischen Folgen dieser Konstellation hat Weber eindrucksvoll geschildert: „Durch die Staatsbürokratie legitimierte und (angeblich!) kontrollierte Interessenverbände wären aktiv die Träger der Syndikats-Selbstverwaltung und passiv Träger der staatlichen Lasten. Die Beamten würden dann durch diese syndizierten *Erwerbs-* und *Profit-*Interessenten, aber weder durch den dazu gar nicht fähigen Monarchen, noch durch die vertretungslosen Staatsbürger kontrolliert werden.“¹⁷ Die Beamtenherrschaft führt also unter modernen Bedingungen nicht etwa zum Zerfall der kapitalistischen Wirtschaftsweise, sondern vielmehr zur Entfaltung eines *politischen* (autoritären) Kapitalismus – eine polit-ökonomische Konstellation, die Weber an empirischen Fällen des Kaiserreichs und am vorrevolutionären Russland analysiert hat und für die heute exemplarisch in erster Linie China steht. Die kontrollfreie Beamtenherrschaft im Kaiserreich hat nach Weber im Wesentlichen die politischen Fehler zu verantworten, die zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs und zum weltpolitischen Abstieg Deutschlands geführt haben.

Weber thematisiert politische Führung aus einem anderen Blickwinkel als die Bürokratie. Diese muss gezähmt, der konstitutive Bereich der Führung jedoch gestärkt werden. Darum steht zuerst die diagnostische Frage nach den Ursachen der Führungsschwäche im Vordergrund. Generell kann zwischen strukturellen und ideellen Ursachen unterschieden werden: Die Exekutive kann strukturell durch die Machtansprüche der Verwaltungsstäbe in ihrer konstitutiven Tätigkeit eingeschränkt werden. Sie kann aber auch ihren „Geist“ verlieren, ohne strukturell ernsthaft bedrängt zu werden. Während die Analyse der strukturellen Bedrohung stärker an den historischen Kontext der Weber'schen Analyse gebunden bleibt, ist die Analyse der ideellen Schwäche des Führungsbereichs universeller angelegt. In diesem Sinne wurde Webers These von der Verselbstständigung der Bürokratie als unzulässige Generalisierung einer einmaligen historischen Konstellation kritisiert,¹⁸ der Analyse der inneren Bedin-

¹⁶ Vgl. Peter D. Breiner, *Max Weber & Democratic Politics*, Ithaca 1996.

¹⁷ M. Weber (Anm. 4), S. 396.

¹⁸ Vgl. Stefan Breuer, *Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers*, Darmstadt 1994, S. 1; Peter Wagner, *Sozialwissenschaften und Staat*.

gungen der politischen Führung in der modernen Welt aber hohe Aktualität bescheinigt.⁹ In der Tat scheinen die aktuellen politischen Probleme weniger durch formalistische, blind-legalistische, bürokratische „Maschinen“ als vielmehr durch zu schwache oder zu starke politische Führungen verursacht zu sein.

Während die Kernaufgabe der Bürokratie in der effizienten Gestaltung des Verwaltungshandelns besteht, bedeutet politische Führung für Weber ein *persönliches* Eintreten für eine Sache und eine persönliche *Verantwortungsübernahme*.¹⁰ „Weber wurde nicht müde, immer wieder die ausschließliche Eigenverantwortlichkeit des Politikers hervorzuheben, welcher nicht Weisungen, welchen Ursprungs diese auch immer seien, zu folgen habe, sondern ausschließlich seinen ureigenen Überzeugungen, für die er Gefolgschaft im Parlament und in den Massen zu erkämpfen habe.“¹¹ Der Politiker verfolgt *eigene* Ideen, im Unterschied zum Beamten, der ausschließlich *fremde* Organisationsziele und Verfahren verfolgt. Der Politiker tritt für diese Ideen ein, im Unterschied etwa zum *ökonomisch* orientierten Manager, im Sinne des oben definierten *idealistischen* Handlungstypus. Natürlich tut er dies nicht in jeder Situation, nicht einmal in den meisten Handlungssituationen, aber zumindest in bestimmten, genuin politischen Situationen. Weber besetzt den Politiker nicht mit der Rolle eines Managers oder eines Schlichters, der zwischen den Wertkonflikten zu vermitteln versucht, sondern mit der Rolle eines, der „wider den Strom“ der materiellen Konstellationen“ schwimmt und nach dem „Unmöglichen“ greift, um das „Mögliche zu erreichen“.¹²

Dieser „Geist“ der Führung kann durch Huldigung fremder „Geister“ verloren gehen. Sobald das Handeln im „idealistischen“ Modus zum Erliegen kommt, erschei-

nen alle politischen Probleme lediglich als Probleme rein technischer Natur. Eine in diesem Sinne „sterilisierte“ Politik führt überhaupt keine Zieldiskussion mehr, sondern ergeht sich in technischen Überlegungen über die optimalen Mittel für invariant gesetzte Ziele. Die Führung ergreift keine Eigeninitiative, sondern folgt den Weisungen mächtiger Sponsoren. „Die ausschließliche Eigenverantwortlichkeit des Politikers“, die Weber immer wieder als dessen Wesensmerkmal betont hat, schwindet. Ein zunehmend unbewegliches System wechselseitiger Abhängigkeiten entsteht, das von verantwortungsfreien Politikmanagern instand gehalten wird. Die Folgsamkeit politisch „verdrossener“ Bevölkerung wird mit paternalistischen Maßnahmen erkaufte. Ein Glaube an die Notwendigkeit der „Anpassung“ an die Welt und seine Restriktionen entsteht und bereitet den Boden für ein neues „Gehäuse der Hörigkeit“. Opportunismus führt letztlich zum *Freiheitsverlust*.

Wie kann der konstitutive Bereich der politischen Führung gegen Erosion geschützt werden? Entgegen den Interpretationen, die Weber ein gestörtes Demokratieverständnis vorwerfen (etwa Dolf Sternberger), soll hier das Konzept der „plebiszitären Führerdemokratie“ als überzeugende Reaktion auf die Erosionsgefahren gedeutet werden. Natürlich ruft die Wortwahl „plebiszitär“ und „Führer“ nach der Erfahrung mit der nationalsozialistischen Herrschaft Berührungspunkte hervor. Bei der Theoriearbeit geht es aber nicht um Worte, sondern um Argumente. Was ist der Kern der Weber'schen Lösung? Damit eine Kettenreaktion nicht zur Entfaltung kommt, muss das erste Kettenglied entschärft werden. Und das erste Glied in der Kette, die über die Technisierung des Politbetriebs, den Paternalismus, die Passivität entpolitisierter Bevölkerung zum Freiheitsverlust führt, besteht nach Weber in der falschen Institutionalisierung des Führungsbereichs. Folgerichtig setzt seine Lösung nicht an der „Demokratisierung“ oder Mobilisierung der Bürger an, sondern an der Wurzel des Problems: an den Institutionen der politischen Führung, die dem Opportunismus und der Verantwortungslosigkeit der Herrschenden den Weg bereitet.

Seine Lösung konzentriert sich auf die Frage, wie die Politik erneut mit „Ideen“ angereichert werden kann. Wie können politische

Frankreich, Italien, Deutschland 1870–1980, Frankfurt/M. 1990, S. 169.

⁹ Vgl. Andrea Maurer, Herrschaft und soziale Ordnung, Opladen 1999; Wolfgang Schluchter, Rationalismus der Weltbeherrschung: Studien zu Max Weber, Frankfurt/M. 1980.

¹⁰ Vgl. M. Weber (Anm. 4), S. 422, S. 547; David Beetham, Max Weber and the Theory of Modern Politics, London 1974, S. 76; H. H. Bruun (Anm. 5), S. 264.

¹¹ Wolfgang J. Mommsen, Max Weber: Gesellschaft, Politik und Geschichte, Frankfurt/M. 1974, S. 49.

¹² M. Weber (Anm. 4), S. 64, S. 560.

Akteure dazu gebracht werden, inopportune Ziele eigenverantwortlich zu verfolgen? Sicher, man braucht keine besondere Motivation, um bloß materielle (und in diesem Sinne: außerpolitische) Ziele zu verfolgen. Nichts anderes bewerkstelligt der Politikmanager. Sicher ist auch, dass man keine besondere Motivation braucht, um frei verfügbare Machtmittel einzusetzen, um ideelle Ziele zu erreichen. Jeder würde die Welt gerne nach seinem Belieben umgestalten. Doch um solch ein verantwortungsfreies „Bramarbasieren mit Macht“ geht es Weber nicht. Politik bedeutet für ihn persönliches Eintreten für eine Sache und persönliche *Verantwortungsübernahme*.¹³ Hier liegt das Problem: So sehr man auch bereit wäre, verantwortungsfrei Macht zu übernehmen, so wenig ist man bereit, diese Macht aufzubauen und sie unter das Verantwortungsprinzip zu stellen. Es scheint so, dass man die drei Elemente von Motivation, Ideen und Verantwortung nicht unter einen Hut bringen kann. Materielle Ziele können also die Akteure zu politischem Handeln motivieren und obendrein über Interessendependenzen die Verantwortung erzwingen, jedoch auf Kosten der Ideen. Diese haben zwar motivationale Kraft, die sich aber der Verantwortung entzieht.

Soll man Verantwortung normativ erzwingen? Weber schlägt eine Lösung vor, die nicht mit negativen, sondern mit positiven Sanktionen arbeitet: *Auf die Verantwortungsübernahme sollen Machtprämien ausgezahlt werden*. Damit wird die ideelle Motivation um eine machttechnische Motivation ergänzt und die ideelle Politik unter das Verantwortungsprinzip gestellt.¹⁴ In einem institutionellen Regime, in dem sich eine klare persönliche Verantwortungsübernahme in politisches Kapital ummünzen lässt, wird „idealistische“ Politik eine Chance bekommen. Damit diese vom Wahlvolk politisch goutiert wird, müssen klare Zurechnungsmöglichkeiten geschaffen werden. In einem Proporzsystem etwa wird die Zurechnung schon institutionell verhindert. Daher setzt sich Weber für stark kompetitive, im Grenzfall plebiszitär angelegte Wahl- und Regierungssysteme ein. „Er spricht auch von einer ‚plebiszitär-repräsentativen Regierung‘, die sich von einer ‚rein repräsentativen Regierung‘ da-

durch unterscheidet, dass sie die Ausbildung eines politischen Führertums institutionell stütze. Die ‚rein repräsentative Regierung‘ dagegen, die parlamentarische Demokratie, tendiere zu Führerlosigkeit. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Repräsentation auf einem Mehr-Parteien-System mit Verhältniswahlrecht beruhe. Es ist nicht schwer, in den USA des Barack Obama und in der Bundesrepublik Deutschland der Angela Merkel heute Annäherungen an den einen bzw. den anderen Idealtyp zu sehen.“¹⁵

Ein kompetitives Wahlsystem hat den Vorteil, dass es einen „charismatischen“ Persönlichkeitstypus fördert. Doch muss man dabei stets beachten, dass Weber nicht persönlichkeits-theoretisch argumentiert; es sind für ihn nicht Personen, die erwünschte Institutionen schaffen, sondern Institutionen, die erwünschte Persönlichkeitstypen in gegebene Positionen bringen. In diesen Zusammenhang gehört die berühmte Trias von Persönlichkeitsmerkmalen („Leidenschaft – Verantwortungsgefühl – Augenmaß“), die mit den demokratischen Führungsinstitutionen kompatibel sind.¹⁶

Die strukturelle Komponente der Weber’schen Lösung besteht in der Einsicht, dass Strukturen, welche Schließungstendenzen des Herrschaftsverbandes begünstigen, mit Hilfe von Gegenstrukturen aufgebrochen werden müssen. Gegen die Macht der organisierten (Wirtschafts-)Interessen kann eine schwache parlamentarische Regierung nicht angehen. Eine Gegenmacht muss aufgebaut werden, und diese sieht Weber in der von Massen getragenen, von Millionen Stimmzetteln legitimierten präsidialen Führungsspitze.¹⁷ Es wäre ein grobes Missverständnis der Weber’schen Konzeption, wollte man die Stärkung der Führung mit einer Autokratisierung der Herrschaftsbeziehungen gleichsetzen. Kompetitive Führung steht nicht für Schließung, sondern gerade umgekehrt für die *Öffnung* der bürokratisch, oligarchisch oder plutokratisch geschlossenen Herrschaftsbeziehung.

Ebenso dezidiert, wie Weber für die Stärkung der politischen Führung eintritt, so klar sieht er

¹³ M. Weber (Anm. 4), S. 422, S. 547; W. J. Mommsen (Anm. 11), S. 48.

¹⁴ Vgl. Mateusz Stachura, *Rationale Demokratie*, in: *Zeitschrift für Politik*, 53 (2006) 4, S. 393–410.

¹⁵ Wolfgang Schluchter, *Was heißt politische Führung?*, in: ders., *Die Entzauberung der Welt. Sechs Studien zu Max Weber*, Tübingen 2009, S. 104.

¹⁶ Vgl. M. Weber (Anm. 4), S. 545.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 394, S. 470, S. 544.

auch die Notwendigkeit der Regulation von außen. Eine demokratisch (oder plebiszitär) gewählte Führung ohne ein Parlament und ohne rational-bürokratische Parteien bedeutet eine Emotionalisierung und Unstetigkeit der Politik, denn „die ‚Masse‘ als solche (. . .) denkt nur bis Übermorgen“.¹⁸ Letztlich kann plebiszitäre Führung nicht ohne rational-bürokratische Parteien funktionieren. Die konstitutive Aufgabe der Parteien ergibt sich aus der massendemokratisch bedingten Notwendigkeit, „flächendeckende“ politische Willensbildung, Propaganda und Wahlagitation zu betreiben. Ihr regulativer Einfluss auf die Führung hat vor allem damit zu tun, dass sie „festorganisierte Interessengruppen“ darstellen, die den Spielraum der Exekutive einschränken.

Natürlich birgt die Weber'sche Strategie trotz aller regulativen Sicherungen auch Gefahren. Die gravierendste besteht in der Domestizierung der bürokratischen Maschine durch den charismatischen Führer. Dass diese Gefahr vor allem bei der Schwäche der anderen regulativen Kräfte, allen voran der politischen Parteien, entsteht, hätte Weber angesichts der von ihm klar diagnostizierten politischen Situation nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs stärker sensibilisieren müssen. Offensichtlich war für ihn die negative Erfahrung der kontrollfreien Beamtenherrschaft derart dominant, dass er die Möglichkeit einer nachhaltigen Umstellung der Kräfteverhältnisse unterschätzt hat. Er hat für die Nachkriegszeit lediglich „syndikalistische Putschversuche“ und ein „mächtiges Anschwellen der politischen Stimmung“ kommen sehen, nicht aber eine tiefgreifende Umgestaltung der Herrschaft in Richtung des charismatischen Prinzips.¹⁹

Würdigung

Weber definiert das Führungsproblem als Problem der Führungsschwäche. Dies mag heute eher kontraintuitiv erscheinen. Negativ fallen im politikwissenschaftlichen Diskurs eher Hypertrophie als Unterentwicklung der Machtorgane, eher Machtexzesse als Minimierung der Herrschaft, eher Einschränkung

und Aushöhlung der Menschen- und Bürgerrechte als deren Wildwuchs auf. Braucht die Welt heute mehr Führung, oder vielleicht doch mehr *good governance*? Lag Weber mit seiner Einschätzung der Gefahren massendemokratischer Herrschaft falsch?

Bei der Beantwortung dieser Frage muss man beachten, dass Weber den Führungsbegriff sehr eng fasste. Er bedeutet lediglich die Bereitschaft, für eine überpersönliche Sache zu kämpfen und dafür Verantwortung zu übernehmen. Machtexzesse der sich mit links- oder rechtsorientierten Ideologien schmückenden Staatsapparate bedeuten in dieser Perspektive keine Hypertrophie der Führung, sondern eine der kontrollfreien Bürokratien. Sie verweisen des Weiteren auf eine oligarchische Schließung der Herrschaftsbeziehung durch Interessengruppen, die ihre Besitzbestände blind verteidigen. In diesem Kontext behält die Weber'sche Therapie, die auf das Aufbrechen der ideell und materiell verkrusteten sozialen Ungleichheitsbeziehungen zielt, durchaus Aktualität.

Letztlich geht es beim Umgang mit Weber weder nur darum, über die Triftigkeit einzelner von ihm vorgeschlagener Maßnahmen zu debattieren, noch darum, die bleibende „Aktualität“ seines Werkes zu beschwören, sondern um die Anerkennung und Nutzbarmachung jener Qualitäten seiner Theorie, die ihn vor dem Hintergrund der zeitgenössischen politikwissenschaftlichen Ansätze sehr vorteilhaft erscheinen lassen und die in der handlungs-, ordnungs- und kulturtheoretischen *Fundierung* der Demokratietheorie bestehen. Diese ist in eine Theorie der okzidentalischen Moderne eingebettet und zeichnet somit mögliche Konsequenzen der Herrschaft in einer Welt, „die ökonomisch ‚voll‘ und intellektuell ‚satt‘ zu werden beginnt“.²⁰ Es geht in Max Webers Werk sowohl um die Kräfte, welche die „moderne Freiheit“ im Geflecht ökonomischer Interessen der „intellektuell satten“ Welt ersticken, als auch um solche, welche die immer deutlicher und unentrinnbar werdende Schließungslogik überraschenderweise durchkreuzen.

¹⁸ Ebd., S. 404.

¹⁹ Ebd., S. 405. Vgl. M. Rainer Lepsius, Das Modell der charismatischen Herrschaft und seine Anwendung auf den „Führerstaat“ Adolf Hitlers, in: ders., Demokratie in Deutschland, Göttingen 1999, S. 85–118.

²⁰ W. Schluchter (Anm. 9), S. 102; M. Weber (Anm. 4), S. 65.

Kristof Steyvers

Kommunalpolitische Führung im europäischen Vergleich

Für viele europäische Länder bedeuteten die vergangenen Jahrzehnte eine Zeit tiefgreifender Veränderungen in der Kommunalpolitik.¹ Eines der Gebiete, auf denen sich im Sinne von Diskurs, Reform und Veränderung sehr viel getan hat, ist die kommunalpolitische Führung. Sie gilt als Bereich, in dem Anpassungen in besonderem Maße geboten sind, um den sich ständig verändernden Anforderungen an Städte und Gemeinden gerecht zu werden.

Kristof Steyvers

Dr. phil., geb. 1979; Assistenzprofessor am Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Gent, Zentrum für Lokalpolitik, Universiteitstraat 8, 9000 Gent/Belgien. kristof.steyvers@ugent.be

um den sich ständig verändernden Anforderungen an Städte und Gemeinden gerecht zu werden.

Es lassen sich eine Reihe grundlegender Faktoren definieren, die den Begriff Führung charakterisieren. Zuerst bezieht sich Führung auf eine spezifische Art der Beziehung. Sie wird von einer begrenzten Zahl von Individuen gegenüber einer Mehrheit ausgeübt; Führung ist insofern asymmetrisch, als sie die Macht impliziert, andere dahingehend zu leiten, dass bestimmte Dinge geschehen. Zweitens wandelt sich bei politischer Führung Macht zumeist in Einfluss, da Führer und Anhänger gemeinsame oder zumindest kompatible Ziele haben; Führung produziert also eine einheitliche Richtung und Kontrollabsicht. Auf die politische Ebene übertragen bedeutet das, dass Führung ein Maß an Kontrolle über die Werteverteilung in der Gesellschaft oder, im Speziellen, auf das Ergebnis öffentlicher politischer Entscheidungen ausübt.²

Die Entwicklung des modernen Staates brachte eine Institutionalisierung politischer Führung mit sich, die oft in der Exekutive beheimatet ist. Als solche und zusammen mit

Laien und der Verwaltung ist sie einer der Hauptakteure jeder Art von Kommunalverwaltung, unabhängig von Ort oder Zeit. Es sind ihr spezifischer Aufbau und die Wechselbeziehungen zwischen den Akteuren, die für das innerstaatliche System charakteristisch sind.³ In diesen Wechselbeziehungen liegen viele Reformbestrebungen bezüglich kommunalpolitischer Führungsstrukturen begründet.

Wie weiter unten aus vergleichender Perspektive behandelt wird, haben zahlreiche Länder in Europa eine Stärkung ihrer kommunalen Exekutive vorgenommen (oft zum Nachteil der entsprechenden Gegenüber in der Legislative). Der Trend geht in eine Richtung, die als Modell „Starker Bürgermeister“ bezeichnet wird. Die politikwissenschaftliche Literatur versucht seit einiger Zeit zu ergründen, wie es zu dieser institutionellen Entwicklung gekommen ist.⁴ Dabei sollten zwei zusätzliche Faktoren nicht vergessen werden. Erstens zielt Führung immer darauf ab, dass Schlüsselrollen oder Aufgaben übernommen werden. Wenn Bedürfnisse und Forderungen außerhalb von Routineprozessen zutage treten, liefern Führungskräfte eine Diagnose, geben eine Handlungslinie vor und mobilisieren die beteiligten Netzwerke.⁵ Zweitens ist Führung immer situationsbezogen: Das Ausmaß, in dem eine Führungskraft die öffentliche Entscheidungsfindung beeinflussen kann, hängt von der Interaktion mit ihrer Umgebung ab. Menschen in Führungspositionen sind weder uneingeschränkt großartig noch bloße Marionetten ihres Umfeldes, sondern Akteure innerhalb gesellschaftlicher Strukturen.⁶

Übersetzung aus dem Englischen: Doris Tempfer-Naar, Wien/Österreich.

¹ Vgl. Bas Denters/Larry Rose, *Towards Local Governance?*, in: dies. (eds.), *Comparing Local Governance*, London 2005, S. 246–262.

² Vgl. Kristof Steyvers/Thomas Bergström/Henry Bäck/Marcel Boogers/José Ruano De La Fuente/Linze Schaap, *From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation*, in: *Local Government Studies*, 34 (2008) 2, S. 131–146.

³ Vgl. Poul-Erik Mouritzen/James Svara, *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh 2002.

⁴ Vgl. Rikke Berg/Nirmala Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills 2005.

⁵ Vgl. Steve Leach/David Wilson, *Local Political Leadership*, Bristol 2000.

⁶ Vgl. Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Houndmills 1995.

Idealtypen kommunalpolitischer Führung

Während Führung ein grundlegendes Prinzip jeder Kommunalverwaltung ist, könnte man in Bezug auf die Auswahl, die Position und den Führungsstil zwei Idealtypen definieren.¹⁷ Der erste beschreibt eine Führung, die insofern relativ stark ist, als sie den Gemeinderat und die Verwaltung beherrscht. Das wird oft durch eine dualistische Beziehung zwischen der Legislative und der Exekutive erreicht und dadurch individualisiert, dass der Bürgermeister das Spitzenamt bekleidet. Er wird oft direkt gewählt und kann sich bei der Entscheidungsfindung meist auf das Mehrheitsprinzip stützen. Dieses Modell wird traditionellerweise als das südeuropäische bezeichnet.

Der zweite Idealtypus beschreibt eine relativ schwache Führung, entweder, weil sie nicht kommunal (wie im ehemaligen kommunistischen Mittelosteuropa) oder, weil sie nicht politisch ist (Verwaltungsbeamte verkörpern die Exekutive, deren politisches Gegenstück hat nur repräsentative Aufgaben). Die kommunalpolitische Führung erfolgt durch ein Kollektiv, das ernannt oder durch indirekte Wahl bestellt wird und dessen Befugnisse in der Legislative verankert sind, was einem konsensorientierten Stil der Entscheidungsfindung förderlich ist.

Seit den 1990er Jahren kann man in Europa einen Trend zu verantwortlichen, strategischen „Manager“-Typen in kommunalen Führungspositionen beobachten. Das Modell „Starker Bürgermeister“ wird gegenüber institutionellen Alternativen bevorzugt.¹⁸ Wenn auch Reaktionen und Erfolge von Rahmenbedingungen abhängen, sind doch grundlegende Trends festzustellen. Viele Veränderungen in der Kommunalverwaltung werden im Lichte dieser vorgeblichen Verschiebung in Richtung einer kommunalpolitischen „Regierungsführung“ gesehen. Diese ist ein Resultat

¹⁷ Vgl. Herwig Reynaert/Kristof Steyvers/Pascal Delwit/Jean-Benoit Pilet (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Local President?*, Brügge-Baden-Baden 2009.

¹⁸ Vgl. Olivier Borraz/Peter John, *The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (2004) 1, S. 107–120.

weit reichender wirtschaftlicher und kultureller Veränderungen, die sich auch auf die politische Organisation der Gemeinden auswirken. Wenn sich Volkswirtschaften international ausrichten, wird der Wettbewerb intensiver, und die Gemeinden müssen ihre Politik anpassen. So entsteht ein neuer Lokalismus, bei dem die „Regierungsakteure“ eine unternehmerische und entwicklungsorientierte Sichtweise einnehmen, Bündnisse mit dem privaten Sektor bilden und sich zugleich den Herausforderungen einer strikteren Fiskalpolitik und steuerlichen Umverteilung stellen müssen. Auf kultureller Ebene untergräbt der Postmaterialismus die Grundlage der klassischen Verbindungen mit der Politik (wie die – an Parteien orientierte – repräsentative Partizipation) und fordert themenorientiertes, verstärktes Engagement von Interessenvertretern. Gleichzeitig entwickelt sich die Politik in zunehmend europäisierten und regionalen Rahmenbedingungen; sie fügt sich nicht mehr wie früher in die ministeriellen Bahnen der Bürokratie ein.

Dies führt zur Expansion und Restrukturierung von Institutionen, da Netzwerke und politische Initiativen an Bedeutung gewinnen. Zur neuen Führungsstruktur gehören viele Ebenen und Akteure. Die Entscheidungsfindung liegt bei Schlüsselpersonen; es gilt nicht mehr nur das hierarchische Machtwort der Kommunalverwaltung. Im gleichen Maße, wie sich die Macht der Verwaltung verschiebt, ändert sich auch deren Rolle im Sinne von Motivation und Integration. Diese Veränderungen sind hinsichtlich der Koordination und der Verantwortlichkeit nicht unproblematisch. Der englische Politikwissenschaftler Peter John hat darauf hingewiesen, dass Komplexität, Fragmentierung und vernetzte Struktur der Regierungsführung eine große Belastung für die kommunale Führungsspitze darstellen, denn „die Eliten wie auch die Masse verlangen nach Führungskräften, die in den wechselnden Rahmenbedingungen der kommunalen Entscheidungsfindung eine Linie vorgeben, in einem höchst kompetitiven Umfeld als Unternehmer agieren können und dabei Menschen bleiben, mit denen sich der Mann auf der Straße identifizieren kann (. . .)“.¹⁹

¹⁹ Peter John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, S. 16 f.

Starker Bürgermeister

Eine Stärkung der exekutiven Befugnisse ist oft die erste Reaktion auf diese Herausforderung. Man hat dabei auf zwei zusammenhängende institutionelle Strategien zurückgegriffen, die sich auf das Dilemma der Haftbarkeit und Koordination beziehen, das sich aus den neuen Regierungsformen ergibt. Die erste umfasst eine Personalisierung der Auswahl der Führungskräfte; die zweite die Konzentration der exekutiven Befugnisse in den Händen der individualisierten Führungsspitze. Diese Tendenzen scheinen sich, wenn auch nicht ausschließlich, im Amt des Bürgermeisters zu verdichten.

Die Direktwahl des Bürgermeisters ist ein Paradebeispiel für die erste Strategie. Während einige Länder schon auf historische Erfahrungen zurückgreifen konnten, wurden in Deutschland, Italien, Polen, Ungarn oder Großbritannien direkt gewählte Bürgermeister erst eingeführt; in vielen anderen Ländern wurde das Thema erstmals diskutiert. Weder Zeitpunkt noch Umstände waren zufällig gewählt, was die Begründung dieser institutionellen Reform betrifft:¹⁰ In dieser Zeit wurde ein Demokratiedefizit diagnostiziert, das sich an sinkender Wahlbeteiligung und abnehmendem Vertrauen in die Regierung ablesen ließ. Diese Legitimitätskrise sollte auf der lokalen Ebene als Laboratorium und in einer bestimmten Richtung behoben werden: Indem man den Bürgermeistern ein direktes Mandat gebe, würde man sie nicht nur kenntlicher machen, sondern in der Folge auch Spielräume für größere Verantwortlichkeit schaffen. Die Bürgermeister würden zu Galionsfiguren, zu Symbolen für die Kommunalregierung, die eine klare Linie vorgeben und die lokale Demokratie beleben. Diese Logik implizierte Unzufriedenheit mit der Art, wie die Dinge traditionellerweise erledigt wurden, etwa durch Ernennung oder indirekte Wahl des Bürgermeisters. Im letzten Fall brachte die Reform einen Bruch mit dem repräsentativen Grundprinzip der Kommunalverwaltung mit sich und fiel besonders dort auf fruchtbaren Boden, wo die Stimmung eher parteienfeindlich war.¹¹

¹⁰ Vgl. Helge Larsen, *Transforming Local Leadership: Models, Trends and Reforms*, in: R. Berg/N. Rao (Anm. 4), S. 195–211.

¹¹ Vgl. Hellmut Wollmann, *The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in*

Trotz dieser Tendenz in Richtung Direktwahl wird immer noch in der Hälfte der europäischen Staaten die Position an der Führungsspitze von Kommunen anders besetzt. Die nordischen Länder etwa tendieren weiterhin zu indirekten Formen der Ernennung von Führungspersonen.¹² Außerdem gibt es zur Direktwahl des Bürgermeisters, die Teil einer weiter reichenden Verschiebung zur Personalisierung des Wahlsystems ist, abgeschwächte Gegenstücke: etwa, wenn der Kandidat auf der Liste, welche die Mehrheit erhält oder Teil der regierenden Koalition mit den meisten Vorzugsstimmen ist, zum Bürgermeister ernannt wird (etwa in Frankreich oder Spanien). Zum anderen wird trotz aller Reformbestrebungen die rechtliche Möglichkeit einer Direktwahl nicht überall umgesetzt. In England zum Beispiel haben nur wenige lokale Behörden die Idee des direkt gewählten Bürgermeisters übernommen. Die Mehrheit entschied sich für das Modell eines Führungskabinetts, das aus vergleichender Sicht eine weniger starke Verschiebung von einer kommissions- zu einer kollegiumsartigen Form des Kollektivismus (wenn auch in einer dualistischen Form) mit sich bringt.¹³

Die zweite Strategie zielt auf neue Anforderungen der Koordination und Kooperation. Um den lähmenden Pluralismus von Führungsstrukturen auszugleichen, sollen der Exekutive Mittel in die Hand gegeben werden, um Handlungen zu integrieren und eine Richtung zu geben. Auch hier sind die Bürgermeister die Akteure, in die alle Hoffnungen gesetzt werden. Diesem Zweck könnten verschiedene Mittel dienen, die darauf hinauslaufen, den Bürgermeister mit geeigneten Instrumenten auszustatten, um zu einem politischen Makler zu werden: ein geschickter Koordinator, der die Vermittlung zwischen Interessengruppen einerseits und das Koalitionsmanagement andererseits unter einen Hut zu bringen vermag. Einerseits können die Bürgermeister ein gewisses Maß an Einfluss auf die Ernennung der Exekutive bekommen,

West and East, in: H. Reynaert u. a. (Anm. 7), S. 365–396.

¹² Vgl. Michael Goldsmith/Helge Larsen, *Local Political Leadership: Nordic Style*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (2004) 1, S. 121–133.

¹³ Vgl. Colin Copus, *Leading the Localities. Executive Mayors in English Local Governance*, Manchester 2006.

oder sie dürfen bei der Entscheidung über den obersten Beamten der Stadtverwaltung mitbestimmen. Andererseits können sie selbst mit exekutiver Entscheidungsgewalt betraut werden. Das wird oft dadurch versucht, dass zwischen dem legislativen und dem exekutiven Zweig der Kommune eine klarere Trennlinie gezogen wird und gleichzeitig exekutive Befugnisse (einschließlich jener, die funktional durch höhere Regierungsebenen erfüllt werden) in den Händen des Bürgermeisters konzentriert werden, der gewissermaßen als Geschäftsführer der Gemeinde agiert.¹⁴ Diese Form der Konzentration führt zur Entkollektivierung kommunaler Führung.

Wenn eine Stärkung der kommunalen Führung sowohl mittels Wahl als auch mittels Funktionen erreicht wurde, kommt diese dem Idealtypus „Starker Bürgermeister“ näher. Kommunalpolitische Führung ähnelt dann eher einer präsidentialen als der eines Ersten-unter-Gleichen. Eine stärkere exekutive Führungsgewalt kann jedoch auch angestrebt werden, ohne dass diese beiden Faktoren zusammenkommen. Wie sich in den Niederlanden zeigt, muss eine Trennung zwischen der Exekutive und der Legislative (die so genannte Dualisierung) weder eine Individualisierung der Exekutive bedeuten noch das Bürgermeisteramt in einen direkten Zusammenhang mit den Wahlen stellen.¹⁵ Wie schon erwähnt, führt die Situation in vielen englischen Gemeinden zu ähnlichen Schlussfolgerungen; in Skandinavien tendiert man dagegen zu kollektiven Formen der Entscheidungsfindung.

In diesem Zusammenhang sollte man nicht vergessen, dass die funktionalen Grundlagen direkter Legitimierung in Europa eher die Ausnahme sind als die Regel.¹⁶ Es bestehen institutionelle Varianten nebeneinander, bei denen verschiedene Instrumente dem gleichen Zweck dienen: die Führungskräfte zu stärken, eine Tendenz, die jetzt auch in Ländern mit einer eher kollektiven Tradition auf-

taucht. Reformen sind also von dem Pfad abhängig, der eingeschlagen wird.

Unternehmerischer, visionärer Bürgermeister?

Bisher lag unser Schwerpunkt auf der institutionellen Stärkung der Exekutive. In ähnlichem Sinne sind auch andere Veränderungen verlaufen. Sie beziehen sich auf Wesen und Formen kommunalpolitischer Führung und untersuchen das Verhalten von Führungskräften, sobald diese ein Amt bekleiden. Insbesondere wurde argumentiert, dass sich das Gleichgewicht der Führungsaufgaben verschiebt. Führungspersönlichkeiten werden traditionell mit der Aufgabe assoziiert, strategisch und politisch richtungweisende Programme zu entwerfen, interne und externe Netzwerke aufzubauen und zu pflegen und sich um die Umsetzung dieser Richtlinien zu kümmern.¹⁷ Auch die Art und Weise, wie diese Aufgaben in die Tat umgesetzt werden, verändert sich, was uns zum Aspekt des Führungsstils bringt: Man spricht von verschiedenen Typen von Stilen, die sich in visionäre Führungspersönlichkeiten (proaktive Frontmänner mit dem Schwerpunkt Motivation) und reine Verwalter (reaktive Sprecher mit dem Schwerpunkt Einschüchterung) unterteilen lassen.¹⁸

Mit der Thematisierung der Regierungsführung geht ein Wandel in der Art und Gewichtung der wichtigsten Aufgaben kommunaler Führungskräfte einher. Die wachsende Komplexität und Fragmentierung der kommunalen Entscheidungsfindung verlangen nicht nur nach mehr, sondern auch nach einer besonderen Art kommunaler Führung. Diese konzentriert sich auf politische Programmgestaltung und Networking, was den Weg für den Bürgermeister als Unternehmer ebnet. Unternehmer suchen kreative Wege, um innovative und vielfältige Lösungen für Probleme

¹⁴ Vgl. H. Larsen (Anm. 10).

¹⁵ Vgl. Bas Denters/Pieter-Jan Klok/Henk Van der Kolk, *The Reform of the Political Executive in Dutch Local Government*, in: R. Berg/N. Rao (Anm. 4), S. 15–28.

¹⁶ Vgl. Elodie Guérin/Eric Kerrouche, *From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Locally Elected Representatives in Europe*, in: *Local Government Studies*, 34 (2008) 2, S. 179–201.

¹⁷ Vgl. S. Leach/D. Wilson (Anm. 5).

¹⁸ Motivation bezieht sich auf die integrative Kompetenz der Führungskräfte. Sie bringen Akteure an einen Tisch, um gemeinsam ein Ziel zu erreichen. Einschüchterung dagegen bedeutet, dass Autorität auf strikt eingegrenzter, formaler Hierarchie beruht. Vgl. Peter John/Alistair Cole, *Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared*, in: *Local Government Studies*, 25 (1999) 4, S. 98–115.

me zu finden, die kollektives Handeln erfordern, wobei ihr Hauptanliegen die Suche nach lokalen Entwicklungschancen ist. Unternehmer sind integrative Figuren, da sie die Identifizierung der Masse mit einem gemeinsamen Profil für die Gemeinde fördern. Bürgermeister als Unternehmer schaffen folglich Visionen, eine innovative Darstellung von Problemen und Lösungen, denen sich andere kollektiv und sinnvoll anschließen können, was Wählerinnen und Wähler (und Parteien) mobilisieren und die Zusammenarbeit mit Akteuren in ähnlichen Netzwerken nach sich ziehen kann.¹⁹

Einer einflussreichen Denkrichtung zufolge besteht ein Zusammenhang zwischen dem historischen Kontext, aus dem das Unternehmertum hervorgegangen ist, und der Art der damit verbundenen unternehmerischen Vision. Die politische Agenda soll nun von Themen des Wirtschaftswachstums bestimmt werden, bei denen die öffentlichen Entscheidungsträger primär damit befasst sind, die Position ihrer Gemeinde in einem Umfeld wachsenden Wettbewerbs zwischen kommunalen Schauplätzen zu optimieren. Dabei wird der politische Aktionsradius zumeist durch die globalisierte Version des Spätkapitalismus auf Privatisierung, Deregulierung und eine Reihe von angebotsorientierten Maßnahmen eingeschränkt (Steuersenkungen und eine schlankere Verwaltung; Investitionen in die Infrastruktur; ein auf den Markt zugeschnittenes Bildungsangebot), die als Überbau einer kommunalen Wachstumsmaschine dienen sollen. Diese Annäherung wurde gemeinhin mit der Analyse kommunaler Politik in Nordamerika assoziiert (und als solche kritisiert). Während manche Vergleiche von einer ähnlichen Wende in Richtung Wirtschaftsentwicklung als kommunalpolitische Perspektive für Europa sprechen, sind andere vorsichtiger und deuten die Agenda kommunalpolitischer Führung nicht so eindeutig. Während einige die Herausbildung einer organisierten Opposition auf den engen Bereich der Wirtschaftsentwicklung (in Form von wachstumsfeindlichen Bewe-

gungen) eingegrenzt haben, haben andere die politische Agenda erweitert und zielen auf Umverteilung durch Verbesserung der sozialen Leistungen, des öffentlichen Bildungswesens und des Wohnungsbaus. Eine solche Agenda wird mit (europäischen) politischen Systemen assoziiert, in denen Parteien, die organisierte Zivilgesellschaft und die oberen staatlichen Ebenen relativ großen Einfluss auf das Handeln von Kommunalregierungen ausüben.²⁰

In der Praxis bilden diese Perspektiven die beiden Pole zwischen (wirtschaftlicher) Entwicklung und sozialer Umverteilung, und in vielen Gemeinden spiegelt sich das in einem Kompromiss auf der bürgermeisterlichen Agenda wider. Vergleichende Analysen im europäischen Kontext zeigen, dass es die Mehrheit der Bürgermeister als ihre Hauptaufgabe ansieht, wirtschaftliche Aktivitäten anzuregen, aber ansonsten „ihre Programme, abgesehen von der hohen Gewichtung der Wirtschaftsentwicklung, (...) wenig Einheitlichkeit aufweisen“. Die Perspektive wirtschaftlicher Entwicklung wird mit anderen Prioritäten vermischt, was zu idealtypisch widersprüchlichen Visionen für die Kommune führt: mit Bürgermeistern, die entweder als reine Verwalter bezeichnet werden (deren Schwerpunkt also auf der Bereitstellung von Dienstleistungen und der gleich bleibenden Qualität von Entscheidungen liegt), als Personen, die Defizite beseitigen (indem sie strukturelle Probleme durch Umverteilung und öffentliche Einrichtungen lösen), oder aber für Wachstum eintreten (indem sie die substantielle Entwicklung mit eher symbolischen Elementen des Stadtmarketings verbinden).²¹

Unternehmer als Vermittler?

Nach der Einbindung ihrer die Agenda bestimmenden Rolle in eine visionäre Zielsetzung ist auch die zweite Kernaufgabe von Bürgermeistern als Begründer und Erhalter von Netzwerken im Wandel begriffen. Wäh-

¹⁹ Vgl. Annick Magnier, Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship, in Henry Bäck/Hubert Heinelt/Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden 2006, S. 353–376.

²⁰ Vgl. Antonia Ramírez Pérez/Clemente Navarro Yáñez/Terry Clark, Mayors and Local Governing Coalitions in Democratic Countries: A Cross-National Comparison, in: *Local Government Studies*, 34 (2008) 2, S. 147–178.

²¹ Vgl. Annick Magnier/Clemente Navarro Yáñez/Pippo Russo, Urban Systems as Growth Machines, in: H. Bäck u. a. (Anm. 19), S. 201–219.

rend die internen Aspekte eines notwendigen Wir-Gefühls in einer Situation zunehmender Volatilität und Fragmentierung des kommunalen Parteiensystems komplexer geworden sind,¹²² müssen die Bürgermeister vermehrt eine facettenreichere Form externen Networkings abdecken und betreiben. Ein Merkmal der neuen Führung ist, dass Entscheidungsbefugnisse gesplittet werden, und zwar insofern, als das Kommando von oben, aus dem Elfenbeinturm der Führungsspitze, der Möglichkeit weichen muss, die Akteure in einem Netzwerk zu mobilisieren und in der Richtung des visionären Programms zu fokussieren. Die bürgermeisterliche Führungsgewalt wird immer mehr mit den Talenten eines Vermittlers assoziiert.

Einerseits müssen sich führende Politiker mit komplexen vertikalen Machtverhältnissen auseinandersetzen, indem sie sich den regierungspolitischen Raum mit zahllosen Spezialgremien, Regionen, Zentralregierungen und der EU teilen. Bei ihrer Aufgabe, die Interessen ihrer Gemeinden zu vertreten, verfügen die Bürgermeister nur über wenige Teile des Puzzles politischer Verflechtung. Andererseits bewegen sich Führungskräfte in Netzwerken, welche die traditionellen Begriffe der Einbeziehung der Gemeinschaft und der Bereitstellung von Dienstleistungen als Regierungsaufgabe hinterfragen. Alles deutet darauf hin, dass (zumindest einige und meist einflussreiche) Bürgerinnen und Bürger oft in Form von engen, ad hoc gebildeten und themenspezifischen Formen der Mitsprache eingebunden sind; sie können sowohl beraten als auch mitentscheiden, was nicht immer mit starker Führung zu vereinbaren ist.¹²³ Auch haben die meisten europäischen Kommunalregierungen das Monopol auf die Bereitstellung und das Angebot öffentlicher Dienstleistungen zugunsten autonomer Behörden und öffentlich-privater Partnerschaften aufgegeben oder an Dritte vergeben, die der Kontrolle der Führung entzogen sind.¹²⁴

¹²² Vgl. Franz Fallend/Gyorgyi Ignits/Pawel Swianiewicz, *Divided Loyalties?*, in: H. Bäck u. a. (Anm. 19), S. 245–270.

¹²³ Vgl. Pascal Delwit/Jean-Benoit Pilet/Herwig Reynaert/Kristof Styvers (eds.), *Towards DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brügge-Baden-Baden 2007.

¹²⁴ Vgl. Tom Christensen, *Administrative Reform: Changing Leadership Roles?*, in: *Governance: Inter-*

Wenn sich Programmfestsetzung und Netzwerke treffen, können „Regierungskoalitionen“ entstehen, da oftmals ein informeller, stabiler und unabhängiger Austausch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stattfindet, der die Umsetzung der politischen Agenda fördert und bei dem Bürgermeister eine zentrale Rolle spielen. Diese Koalitionen können sich unter Umständen tatsächlich zu Regierungen entwickeln, was uns zur Frage der Dominanz von wirtschaftlichen Interessen und der involvierten Akteure führt. Aus wachstumsorientierter Sicht ist argumentiert worden, dass Wirtschaftsakteure über jene systemische Macht verfügen, auf die Bürgermeister angewiesen sind, um Entwicklungsprogramme umsetzen zu können. Diese Abhängigkeit bedingt eine Offenheit, die sich in intensiven Wechselbeziehungen zwischen den Bürgermeistern und der lokalen *business community* widerspiegelt, welche den Schnittpunkt des Führungsnetzwerkes bilden.¹²⁵

Dennoch haben vergleichende Studien im europäischen Kontext zutage gebracht, dass auch die Kontakte mit der Geschäftswelt in einen größeren gesellschaftlichen Kontext eingebettet sind, in dem ein Austausch mit anderen lokalen Gruppen stattfinden kann. Hinzu kommt der Aspekt der Wahlen und der internen Regierungsebene: In dem Maße, in dem die Agenda des Bürgermeisters von einer engen Pro-Wachstum-Perspektive abweicht, gewinnen alternative Schauplätze im Netzwerk des Bürgermeisters an Einfluss.¹²⁶

Können Unternehmer Politik umsetzen?

Liegt der Schwerpunkt der Regierungsführung auf Strategie und Networking, verliert die dritte Hauptaufgabe von Kommunalpolitikern oft an Bedeutung: die Umsetzung praktischer Politik. Dazu scheinen unternehmerische Reformen, wie man sie in Kommunalregierungen (Neues Öffentliches Management) beobachten

national Journal of Policy and Administration, 14 (2001) 4, S. 457–480.

¹²⁵ Vgl. Clarence Stone, *Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis*, in: *Urban Affairs Review*, 40 (2005) 3, S. 309–341.

¹²⁶ Vgl. Clemente Navarro Yáñez/Annick Magnier/Antonia Ramírez Pérez, *Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (2008) 3, S. 531–547.

kann, beizutragen. Neben dem Versuch, die bürokratischen Hierarchien zu durchbrechen (indem man kommunale Dienstleistungen nichtstaatlichen Akteuren überträgt), wird der Versuch unternommen, das Verhältnis zwischen Politikern und Verwaltern neu zu definieren. Indem man Dezentralisierung und eine klare Aufgabentrennung ankündigt, könnte eine der Folgen des neuen politisch-administrativen Netzwerks in einer Stärkung der politischen Rolle der professionalisierten Topverwalter liegen. Auch wenn es noch keine Erhebungen darüber gibt, inwieweit der Diskurs über unternehmerische Autonomie die Kommunalverwaltungen effektiv gestärkt hat, steht fest, dass die Neudefinition ihres Verhältnisses zur Politik eine Herausforderung für die klassische, umsetzungsorientierte Rolle kommunalpolitischer Führung darstellt.¹²⁷

Zusammenfassung

Es bleibt festzuhalten: Es gibt eine Tendenz zum Modell des starken und unternehmerischen Visionärs, der direkt gewählt wird, die exekutiven Funktionen in der Kommunalverwaltung inne hat und die Fähigkeit besitzt, Akteure zusammenzubringen, um eine gemeinsame Vision zu verwirklichen.

Auch wenn dieser Tendenz die Idee zugrunde liegt, Kommunalpolitik als solche zu stärken, so ist das Bild facettenreicher. In vielen europäischen Verfassungen dominieren auf kommunaler Ebene noch immer Kollektivismus und die Suche nach Ausgleich zwischen den Agenden und Schauplätzen. Das beruht auf einem (pfadabhängigen) Reform- und Transformationskurs, der die einzigartige Vielfalt erkennen lässt, die ein zunehmend integriertes Europa auszeichnet.

¹²⁷ Vgl. Christopher Hood/Guy Peters, *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2004) 3, S. 267–282; vgl. des Weiteren: Anne-Mette Kjaer, *Governance and the Urban Bureaucracy*, in: Jonathan Davies/David Imbroscio (eds.), *Theories of Urban Politics*, London 2009, S. 137–152.

Gerhard Göhler

Neue Perspektiven politischer Steuerung

Führung und Steuerung sind eng benachbarte Begriffe. Während sich *Führung* vor allem auf Personen bezieht, die im Sinne von Max Weber eine charismatische Herrschaft ausüben und denen auch starke moralische Qualitäten abverlangt werden, gibt sich *Steuerung* neutraler. Hier geht es nicht um die Qualifikation des Führungs-

personals, sondern um die Wirkungen, welche politisches Handeln bei seinen Adressaten erzielen kann. Steuerung in diesem Sinne hat es immer schon gegeben. Für die Politik allerdings ist „Steuerung“ ein moderner Begriff, der eng mit der Durchsetzung des souveränen Staates verbunden ist. Nur wenn im Gemeinwesen ein Durchgriff von der Spitze aus möglich ist, lässt sich in einem präzisen Sinn von Steuerung sprechen. Damit sind aber auch die Probleme angesprochen, die heute mit diesem Begriff verbunden sind: Der souveräne Staat, dessen Führungsorgane uneingeschränkt verbindliche Entscheidungen treffen, ist inzwischen in ein Netzwerk von Herrschaftsbeziehungen auf nationaler und supranationaler Ebene eingebunden, was es fraglich macht, ihm noch die Fähigkeit zu wirksamer Steuerung im klassischen Sinne zu attestieren.

Aber ist damit der Begriff der Steuerung obsolet? Auch wenn die Einwände gegen ein klassisches Steuerungsverständnis ernst genommen werden müssen, spricht vieles für die Beibehaltung des Steuerungsbegriffs. Er muss nur angepasst werden an die sich wandelnden Rahmenbedingungen. Dazu dient nicht zuletzt eine Ausweitung des Steuerungsbegriffs bis hin zu „weicher“ Steuerung, welche nicht mehr hierarchisch, sondern horizontal erfolgt. Das erweiterte Verständnis

Gerhard Göhler

Dr. phil., geb. 1941; Prof. (a.D.) für politische Theorie am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Ihnestraße 21, 14195 Berlin. goehler@zedat.fu-berlin.de

eröffnet angesichts der Engpässe des klassischen Steuerungsbegriffs neue Perspektiven, ohne diesen grundsätzlich ad acta zu legen.

Tendenzen der aktuellen Steuerungsdiskussion

Die klassische Vorstellung von Steuerung ist vor allem auf den Staat bezogen und folgt dem platonischen Muster „Der Steuermann lenkt sein Schiff“.¹ Es ist der Staatsmann, der als Lenker der Staatsgeschäfte nach Gutdünken entscheidet und mit geeigneten Maßnahmen dem „Staatschiff“ die beste Richtung weist. Im Sinne dieser Metapher und insbesondere verbunden mit der Vorstellung uneingeschränkter Souveränität des Staates ist Steuerung in letzter Zeit zunehmend problematisch geworden, und dies zu Recht. Vor allem die Entwicklung der europäischen Integration und die zunehmend stärker ins Bewusstsein tretenden Wirkungen der Globalisierung machen es unübersehbar, dass das einfache, klassische Steuerungskonzept, welches auf der Beziehung von Befehl und Gehorsam beruht, den tatsächlichen Problemen in der Politik und den realen Möglichkeiten, mit ihnen umzugehen, längst nicht mehr gerecht wird. Niklas Luhmanns bekannte Kritik am klassischen Steuerungskonzept hat die Aporien prägnant zum Ausdruck gebracht.²

In der Tat erweist sich die Vorstellung einer auf rein nationalstaatlicher Ebene und von oben nach unten wirkenden Steuerung als zunehmend unzureichend. Steuerungsprozesse sind immer stärker über nationale Grenzziehungen hinaus miteinander verflochten. Im Rahmen dieser Entwicklungen haben sich Steuerungsschwierigkeiten, die bereits auf nationaler Ebene existierten, drastisch verschärft. Es ist daher ganz offensichtlich, dass das klassische Steuerungskonzept nicht hinreicht – kein Wunder, dass über Steuerung neu nachgedacht oder das Konzept insgesamt in Frage gestellt wurde. In der neueren Diskussion wird deshalb das klassische Konzept der Steuerung stark zurückgenommen: Entweder wird auf den Terminus ganz verzichtet, oder die Definition von Steuerung wird ausgeweitet:

¹ Vgl. Platon, *Politeia*, 551c.

² Niklas Luhmann, Politische Steuerung: ein Diskussionsbeitrag, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 30 (1989) 1, S. 4–9.

• Seit Beginn der 1990er Jahre ist eine zunächst nur terminologische, dann allerdings folgenreiche Neubestimmung zu beobachten: Der Begriff der politischen Steuerung wird durch den Begriff *Governance* ersetzt. Unter *Governance* versteht Renate Mayntz „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“.³ Es bleibt dabei allerdings offen, ob der Steuerungs-begriff nur beiseite geschoben oder der Sache nach ersetzt wird. Während einige Autoren „*Governance*“ synonym mit „*Steuerung*“ verwenden, geht es für Mayntz um eine grundsätzlich veränderte Perspektive, um einen „Paradigmenwechsel“. *Governance* soll nun vor allem auf Strukturen oder Institutionen ausgerichtet sein, und so treten an die Stelle des Steuerungshandelns „Regelungsstrukturen“, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken. Es bleibt allerdings die Frage, ob mit dieser Verschiebung der Perspektive das Steuerungsproblem beseitigt ist. Wie soll *Governance* steuern, ohne zu steuern?

• Sofern man auf den Steuerungs-begriff nicht verzichtete, wurde er erweitert. Neben die direkte Form hierarchischer Steuerung nach dem Muster von Befehl und Gehorsam treten zunehmend indirekte Steuerungsformen. In der *Anreizsteuerung* beruht die Erfolgswahrscheinlichkeit nicht auf Sanktionen, die es zu vermeiden gilt, sondern auf der Erwartung, dass die Adressaten die ihnen gebotenen Vorteile durch steuerungskonformes Verhalten auch tatsächlich wahrnehmen. Noch indirekter verläuft Steuerung durch Verlagerung auf Prozesse der Selbstregelung: In der *Kontextsteuerung* oder *Struktursteuerung* geht es überhaupt nicht mehr um eine unmittelbare Einwirkung des Steuerungssubjekts, etwa des Staates, auf die

³ Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004, S. 63–76. Zum Folgenden siehe Renate Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2005, S. 11–20; dies., *Von der Steuerungstheorie zu Global Governance*, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41*, Wiesbaden 2008, hier: S. 45 ff.

Steuerungsadressaten, um eine bestimmte Steuerungsabsicht zu realisieren. Vielmehr werden Rahmenbedingungen geschaffen, innerhalb derer die Beteiligten gewissermaßen horizontal die Steuerungsaufgaben erledigen, die ihnen von der steuernden Instanz übertragen werden. Das sind Netzwerke, Verhandlungssysteme oder Wettbewerbssysteme, von denen zu erwarten ist, dass sie in komplexen gesellschaftlichen Problemlagen durch eine interne, horizontale Handlungskoordination erfolgreicher und sachgemäßer zu Ergebnissen führen, als es durch unmittelbare Einwirkung von übergeordneten Instanzen aus möglich wäre.¹⁴ Zugleich haben diese – das ist der verbleibende „Schatten der Hierarchie“ (Fritz W. Scharpf) – jederzeit die Möglichkeit, bei unerwünschten Entwicklungen die Rahmenbedingungen zu verändern oder bestimmte Selbstregelungsprozesse auch zu beenden. Indirekte Steuerung ist horizontal und vertikal zugleich.

Schließlich gewinnt auch rein horizontale Steuerung an Bedeutung. Horizontalität heißt hier, dass es zwischen den Akteuren und den Adressaten von Steuerung kein festgelegtes und unabänderliches „oben“ und „unten“ gibt. Steuerungsleistungen können auch gänzlich ohne Hierarchien erbracht werden, indem man auf die Orientierungen und Identitäten der Adressaten einwirkt. Das ist der Fall etwa bei Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich nicht auf Hierarchien stützen, und ebenso in Räumen begrenzter Staatlichkeit, wo der Staatsapparat wenig Einflussmöglichkeiten besitzt. Hierbei handelt es sich, als Alternative zu hierarchischer Steuerung, um Formen *weicher Steuerung*.¹⁵ Das Handlungsformat der

¹⁴ Vgl. dazu Hans-Heinrich Trute/Wolfgang Denkhäus/Doris Kühlers, Governance in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, 37 (2004) 4, S. 451–475; Gunnar Folke Schuppert, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. 1, München 2006, S. 995–1081.

¹⁵ In der neueren Literatur wird der Begriff der weichen Steuerung zunehmend herangezogen, um alternative Steuerungsmechanismen zu bezeichnen; eine systematische Untersuchung der Mechanismen steht noch aus. Sie ist Gegenstand meines Forschungsprojekts „Weiche Steuerung“ im Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?“. Vgl. dazu bisher Ger-

Steuerung, welches zunächst von direkter zu indirekter Steuerung erweitert wurde, ist hier nochmals erweitert um horizontal wirksame Mechanismen, bei denen die Einflussnahme grundsätzlich nicht mehr direkt oder indirekt „von oben“ erfolgt und trotzdem zu erwünschten Ergebnissen führen kann.

Steuerung und Macht

Insgesamt reicht das Spektrum der Steuerungsformen also von hierarchischer Steuerung über indirekte Formen bis hin zu weicher Steuerung. Diese Ausdifferenzierung ermöglicht es, den Steuerungsbegriff trotz der Infragestellung der Steuerungsmöglichkeiten des Staates weiter zu verwenden. Die Kritik am hierarchischen Steuerungsbegriff lässt sich unterlaufen, wenn statt dessen die ganze Bandbreite der einsetzbaren Steuerungsformen in den Blick genommen wird. Steuern muss Politik allzumal. Politik, die überhaupt nicht steuert, weil sie ihre Intentionen nicht durchzusetzen vermag, könnte ihrer Aufgabe, Verbindlichkeiten für ein Gemeinwesen zu schaffen, nicht mehr gerecht werden. Es bringt also wenig, das Steuerungskonzept durch andere Vorstellungen zu ersetzen, vielmehr ist es den neuen Problemlagen anzupassen.

Wie lässt sich Steuerung in der erforderlichen Komplexität erfassen? Dazu ist es hilfreich, Steuerung systematisch im Rahmen der Machttheorie zu verorten, denn diese eröffnet die erforderliche breite Perspektive. Wie zu sehen war, führt eine zu enge Fassung von Steuerung zur Schwierigkeit, dass es fraglich wird, ob man von Steuerung in der Politik heute überhaupt noch in realistischer Weise sprechen kann. Wird Steuerung im Rahmen der Machttheorie verortet, gibt es auf theoretisch-begrifflicher Ebene Lösungen für dieses Problem, denn die Machttheorie stellt unterschiedliche Perspektiven zur Verfügung.

Grundsätzlich ist Steuerung eine Form der Machtausübung. Macht ist im weitesten Sinn eine soziale Beziehung, welche Handlungs-

hard Göhler, „Weiche Steuerung“: Regieren ohne Staat aus machtheoretischer Perspektive, in: Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden 2007, S. 87–108; Gerhard Göhler/Ulrike Höppner/Sybille De La Rosa (Hrsg.), Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, Baden-Baden 2009.

optionen strukturiert.¹⁶ Wird Macht ausgeübt, so kann der Adressat nur noch in diesem Rahmen den eigenen Intentionen folgen. Wie Macht im Allgemeinen, so schränkt auch Steuerung im Besonderen die Handlungsoptionen der Adressaten ein, richtet sie aus oder erweitert sie in die gewünschte Richtung. Im Gegensatz zu Macht ist Steuerung stets *intentional*. Der Steuerungsakteur versucht, die Handlungsoptionen von Steuerungsadressaten in seinem Sinne zu beeinflussen und zu strukturieren. Steuerung ist intentional ausgeübte Macht in einer angebbaren sozialen Beziehung.¹⁷

Die Einordnung von Steuerung in die Machtdiskussion bietet erhebliche Vorteile. Zum einen bringt sie für die Diskussion von Steuerung den Faktor „Macht“ wieder ins Spiel, dessen Ausblendung aus einer mehr und mehr ins Technokratische gehenden Diskussion über Governance vielfach festgestellt und beklagt wird.¹⁸ Zum anderen ermöglicht der Bezug auf Macht eine Rekonzeptualisierung von Steuerung. Das Steuerungskonzept lässt sich von Einschränkungen befreien, die an die Bedingungen herkömmlicher, hierarchisch organisierter Staatlichkeit gebunden sind. Solange das Steuerungskonzept auf der klassischen Souveränitätsvorstellung beruht, ist es, wie sich inzwischen gezeigt hat, nur mehr partiell anwendbar. Es kann aber auch nicht aufgegeben werden, denn Steuerung auf der Grundlage von Macht ist für jede Form von politischer Ordnung unabdingbar. Also gilt es herauszufinden, auf welche Weise Macht auch dann politisch steuert, wenn hierarchisch begründete Sanktionsmöglichkeiten nicht oder nicht hinreichend zur Verfügung stehen.

Die Machttheorie verdeutlicht, dass wir es bei der gezielten Ausübung politischer Macht mit zwei Extremen am Ende einer Skala zu

¹⁶ Vgl. näher Gerhard Göhler, Art. „Macht“, in: ders./Matthias Iser/Ina Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie*. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden 2006, S. 244–261.

¹⁷ Steuerung ist also nur eine bestimmte Form von Machtbeziehung, nämlich intentionale Machtausübung. Macht selbst muss nicht intentional sein. Die Machtdiskussion kennt ebenso direkt und bewusst ausgeübte Formen der Macht wie unpersönliche und strukturelle Formen. Dagegen ist Steuerung anders als intentional nicht möglich, weil sie stets etwas bewirken will.

¹⁸ Vgl. R. Mayntz 2004 (Anm. 3), S. 74.

tun haben. Das eine Extrem ist *hierarchische* oder „harte“ Steuerung. Sie umfasst die Mechanismen, die auf direkte Weise nach dem Muster von Befehl und Gehorsam die gewünschten Verhaltensweisen bewirken sollen. Harte Steuerung erfolgt in vertikalen, vornehmlich hierarchisch strukturierten Beziehungen und ist durch ein vorab geltendes Ungleichgewicht der Macht gekennzeichnet; sie ist zumeist formalisiert und verlangt festgelegte Verfahren. Das andere Extrem ist *weiche* Steuerung. Sie umfasst die Mechanismen, mit denen Steuerungsinstanzen die Handlungsoptionen ihrer Adressaten gezielt strukturieren, ohne dass es dafür einer Differenz von „oben“ und „unten“ bedarf. Weiche Steuerung erfolgt nicht durch hierarchische Herrschaft, sie geht informell und ohne festgelegte Verfahren auf einer horizontalen Ebene sozialer Beziehungen vorstatten. Sie ist *intentionale und horizontale Machtausübung*. Auf diese Weise führt weiche Steuerung auch nicht zu einer strikten Kausalbeziehung, die garantiert, dass auf eine Aktion als Ursache eine bestimmte Reaktion als Wirkung erfolgt. Weiche Steuerung bietet immer nur eine gewisse Chance, dass sich Adressaten an den Intentionen der Akteure orientieren.

Mechanismen weicher Steuerung

Wie wird weiche Steuerung ausgeübt? Man kann versuchen, aus der alltäglichen Erfahrung heraus alle jene Formen von Steuerung aufzusuchen und als „weich“ zu klassifizieren, die nicht hierarchisch erfolgen. Erfolgversprechender erscheint indes eine systematische, theoriegeleitete Herangehensweise. Da weiche Steuerung eine Sonderform von Macht ist, lassen sich jene Theorien heranziehen, in denen Macht nicht nur vertikal, sondern auch horizontal gefasst wird. Drei Mechanismen horizontaler Machtausübung sind besonders wichtig:¹⁹ Steuerung durch diskursive Praktiken; Steuerung durch Fragen und Argumente; Steuerung durch Symbole.

Steuerung durch diskursive Praktiken lässt sich aus den Macht- und Diskurstheorien von Michel Foucault und Ernesto Laclau/Chantal Mouffe erschließen. Diskurse in diesem Sinne sind die in einer Gesellschaft geltenden Bedeutungsgehalte. Sie bestimmen, was jeweils

¹⁹ Für das Folgende vgl. G. Göhler (Anm. 6) und ders./U. Höppner/S. De La Rosa (ebd.).

hinterfragt werden kann und was nicht, sie strukturieren die Wahrnehmung und die Ausdrucksmöglichkeiten der Beteiligten.¹⁰ Diskursive Praktiken wirken auf die Diskurse ein und legen die Diskursordnungen fest. Sie „erzeugen“ also Wirklichkeit. Auf diese Weise wird stets Macht ausgeübt, und um Steuerung handelt es sich dann, wenn Macht – im Kontext des Diskurses, eben durch diskursive Praktiken – intentional ausgeübt wird, um diesen Diskurs zu strukturieren und somit die Wirklichkeit zu beeinflussen. Die Strukturierung eines Diskurses bedeutet stets, dass für die Beteiligten bestimmte Handlungsoptionen eröffnet und andere verschlossen werden – das ist Steuerung, die hier horizontal, also „weich“ erfolgt.

Steuerung durch diskursive Praktiken kann vielfältige Mechanismen in Gang setzen, um auf die Wirklichkeit nach eigenen Vorgaben und ohne die Zuhilfenahme von Hierarchien einzuwirken. Sie kann kategorisieren, also bestimmte Ereignisse wie etwa „9/11“, den Terrorangriff auf die USA, zur Grundlage künftiger Handlungsorientierungen machen; oder Wissen produzieren, welches, weil es nicht mehr in Frage gestellt werden kann, im Diskurs handlungsanleitend wirkt wie etwa die moderne Medizin; oder durch die Verwendung „leerer Signifikanten“ – das sind vielseitig interpretierbare Ideen, zum Beispiel die der Demokratie – eine politische Ordnung je nach Auslegung entweder stützen oder unterminieren (etwa in der Frage von direkter Demokratie). In jedem Fall werden dadurch die Adressaten in ihrem Verhalten beeinflusst: Die geschaffene Diskursordnung strukturiert ihre Wahrnehmung und Wirklichkeit und somit auch ihre Handlungsoptionen entsprechend den unterschiedlichen Positionen in der Gesellschaft, in die sie sich einordnen.

Ganz anders erfolgt Steuerung durch Fragen und Argumente. Hier wird nicht der Rahmen festgelegt, innerhalb dessen die Subjekte miteinander agieren, sondern es geht um die unmittelbare Beeinflussung der Ge-

sprächspartner selbst. Mit Jürgen Habermas kann man einen erfolgsorientierten von einem verständigungsorientierten Sprachgebrauch unterscheiden, je nachdem ob die Absicht offen gelegt und eine Verständigung gesucht wird, oder ob das Ziel erreicht werden soll, ohne den Gesprächspartner darüber aufzuklären. In beiden Fällen allerdings wird – wenn Fragen oder Argumente der weichen Steuerung dienen – ein bestimmter Mechanismus ausgelöst, nämlich das Erfordernis der Rechtfertigung. Fragen verlangen Antworten, der Gebrauch von Argumenten fordert zu Gegenargumenten auf. In beiden Fällen führt der Rechtfertigungsdruck, obwohl weder Zwang noch Befehl, zu einer Beeinflussung der Adressaten und ermöglicht damit weiche Steuerung. Durch eine gezielte Frage lassen sich – etwa in der „Fragestunde“ des Parlaments – nicht nur Antworten herbeiführen, sondern über die gegebene Antwort auch die Handlungsoptionen des Antwortgebenden beeinflussen, weil er sich an diese Antworten halten wird, um künftig nicht als Lügner dazustehen.

Wenn auf ein vorgebrachtes Argument ein Gegenargument erfolgt, werden damit ebenfalls die Handlungsoptionen der Adressaten strukturiert, weil der Adressat sich festlegt, und der Freiraum wird für den Adressaten umso enger, je mehr sich die Argumentation des Steuerungsakteurs durchsetzt – sei es, weil der Adressat ihm nichts mehr entgegenzusetzen hat (etwa in der öffentlichen Rhetorik), sei es, weil beide sich über den Sachverhalt verständigen. Es ist offensichtlich – und hier kommt wieder Habermas ins Spiel – dass die Bindungswirkung im Mechanismus der Rechtfertigung umso höher ist, je mehr sie auf verständigungsorientiertem Handeln beruht. Man mag sich in einer strategischen Situation einer Frage oder einem Argument nicht entziehen können, man wird dies aber in einer anderen Situation wieder versuchen. Wenn aber im Argumentationsprozess ein Ergebnis erzielt wurde, das alle Beteiligten überzeugt, kann sich die Intention des Steuernden, welche sich dem Argumentationsprozess offen ausgesetzt und dementsprechend auch Änderungen erfahren hat, durch seinen rationalen Gehalt letztlich auch nachhaltig durchsetzen.

Steuerung durch Symbole schließlich ist stets möglich, weil Symbole dem Sprachge-

¹⁰ Der Begriff „Diskurs“ ist doppeldeutig. Von dem hier herangezogenen Verständnis im Sinne von Foucault ist die stark normative Begriffsverwendung bei Habermas zu unterscheiden, wo „Diskurs“ ein vernünftiges Argumentieren für theoretische oder praktische Konsensfindungen meint; vgl. Martin Nonhoff, Art. „Diskurs“, in: G. Göhler/M. Iser/I. Kerner (Anm. 6), S. 65–82.

brauch inhärent sind. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie komplexe Sachverhalte verdichten – etwa in einer Fahne, die für ein Gemeinwesen und seine Werte steht – und dabei auch die Emotionen ansprechen.¹¹ Eine Fahne ist stets hoch emotional besetzt – sei es, dass sie Begeisterung und Folgebereitschaft auslöst, sei es, dass sie Ablehnung oder demonstrative Nichtachtung provoziert. Symbole sind immer interpretationsbedürftig, und eine bestimmte Interpretation lässt sich kaum erzwingen. Andererseits können sie nachhaltig Orientierungen und damit die Handlungsoptionen der Adressaten beeinflussen. Sie sind deshalb wichtige Steuerungsinstrumente, aber eben, weil sie nicht auf dem Mechanismus von Befehl und Gehorsam beruhen, sondern lediglich Orientierungen nahe legen, Instrumente nur für weiche Steuerung. Gleichwohl können sie nachdrücklich im Sinne der Steuerungsintentionen eingesetzt werden, weil sie, wenn sie gemeinsame Wertvorstellungen ausdrücken, einen Resonanzboden so zum Schwingen bringen, dass durch symbolische Verdichtung Steuerungsintentionen unmittelbar greifen und durch Emotionalisierung verstärkt werden.

So erzielen sie Orientierungswirkungen im Sinne der Steuerungsintention. NGOs etwa, die über keine reale Macht verfügen – schließlich können sie weder Gesetze erlassen noch Befehle erteilen –, wenden die Form der weichen Steuerung bevorzugt an. So wird etwa gegen das Jagen und Abschlachten von Robben nicht nur protestiert – der Protest wird vielmehr dadurch verstärkt, dass hilflose, niedliche junge Tiere gezeigt werden, welche die Emotionen ansprechen und das Gebot des Nicht-Tötens bildhaft transportieren. Die Steuerungswirkung beruht auf der aktivierten öffentlichen Resonanz, die ihrerseits die Möglichkeit für Regierungen einschränkt, aus wirtschaftlichen Gründen das Töten von Robben zuzulassen oder gar zu fördern. Gleichwohl bleibt die Steuerung „weich“, denn zwingen

¹¹ Machttheoretisch verweist Steuerung durch Symbole vor allem auf Pierre Bourdieu. Sein Konzept, wie Gesellschaft stratifiziert ist und als solche Akzeptanz findet, beruht auf *symbolischer Macht*. Sein Symbolverständnis allerdings ist wenig ausgeprägt. Am hilfreichsten für weiche Steuerung ist hier das hermeneutische Symbolverständnis, welches die grundsätzliche Interpretationsbedürftigkeit von Symbolen betont; vgl. Gerhard Kurz, *Metapher, Allegorie, Symbol*, Göttingen 1988², bes. S. 80.

lassen sich die Adressaten nicht, und selbst ein Erfolg kann ausbleiben, wenn die wirtschaftlichen Interessen überwiegen.

Weil Symbole nahezu durchweg in unserem Sprachgebrauch enthalten sind, besteht auch überall die Möglichkeit der Steuerung durch Symbole, so sich nur ein Resonanzboden findet. Totalitäre Diktaturen haben das sehr wohl erkannt, hier wird durch die Symbolik der Architektur oder der Masseninszenierung eine Folgebereitschaft erzeugt, die über Befehl und Gehorsam allein nicht herzustellen ist. Aber auch Demokratien können auf Symbole nicht verzichten, um ihre Wertvorstellungen präsent zu halten. In Deutschland neigt man aufgrund der negativen historischen Erfahrungen zu Skepsis und Zurückhaltung im Umgang mit Symbolen, macht sich da aber leicht etwas vor. Denn Wahlkämpfe oder die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zeigen zur Genüge, dass auf die verstärkende und zuspitzende Wirkung von Symbolen zur Durchsetzung eigener Intentionen nicht verzichtet wird (und auch nicht verzichtet werden kann).

Die drei Mechanismen weicher Steuerung wurden hier getrennt betrachtet. Sie lassen sich auf diese Weise genauer beschreiben – tatsächlich treten sie aber meist gemeinsam auf und wirken zusammen. Weiche Steuerung ist, im Gegensatz zu hierarchischer Steuerung, wo alles eher klar zu sein scheint, von Anfang an ein sehr komplexer Vorgang. Um wirksam zu sein, benötigt sie Resonanz, wie bei der Steuerung durch Symbole ausgeführt. Aber auch Argumente und selbst diskursive Praktiken können ohne Resonanz nichts bewirken, und sie müssen diese oft selbst erst erzeugen. Während Fragen und Argumente eher einen äußerlichen Anlass erfordern, um auf Resonanz zu stoßen – eine Konferenz, die von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, oder institutionelle Vorkehrungen wie eben die Fragestunde im Parlament –, stellen diskursive Praktiken den Resonanzboden für Steuerungswirkungen zumeist erst her.

Greenpeace-Kampagnen können das verdeutlichen: Zunächst geht es immer darum, einen Resonanzboden zu schaffen, das heißt, die Öffentlichkeit muss mobilisiert werden, um Umweltzielen die nötige Aufmerksamkeit zu widmen. Durch diskursive Praktiken ist ein geeigneter Resonanzboden herzustellen.

len, um über wirksame Sprecherpositionen, die Multiplikatoren, und entsprechend interpretierte leere Signifikanten („Umwelt“) das Thema herauszubringen und präsent zu halten. Daraus ergeben sich zwanglos Fragen und Argumente, um politische Adressaten mit der Rationalität von Umweltzielen zu konfrontieren und sie in Handlungsoptionen einzubinden. Verstärkt und zugespitzt wird die Kampagne durch die eingesetzte Symbolik. Ankettungen, die von der Gegenseite erst mühsam und stets dokumentiert durch öffentliche Bilder entfernt werden müssen, machen die Intention in einer Weise präsent, dass sie sichtbar in ihrer emotionalen Zuspitzung auf die – als Resonanzboden aufnahmebereite – Öffentlichkeit einwirken und damit Druck auf die Entscheidungsinstanzen ausüben.

Schlussbemerkung

Es sollte gezeigt werden, dass der Steuerungs-begriff keinesfalls obsolet geworden ist. Er bleibt für das Verständnis von Politik unverzichtbar – sofern er aus dem starren Muster von Befehl und Gehorsam herausgelöst und bis hin zu den horizontalen Formen von weicher Steuerung ausgeweitet wird. „Governance“ oder „Regelungsstrukturen“ allein können ihn nicht ersetzen, vielmehr wird er auch hierbei wirksam. Dabei spielen Formen der indirekten und vor allem der weichen, horizontalen Steuerung eine zunehmend wichtige Rolle.

Aber es ist auch Vorsicht angesagt. So richtig es sein mag, neue Formen der Steuerung aufzuspüren, so wenig darf unterschätzt werden, dass das klassische Muster von Befehl und Gehorsam auch für aktuelle Steuerungsprozesse keinesfalls abgedankt hat. Mischformen sind vielmehr angezeigt. Das gilt nicht zuletzt auch für Prozesse der weichen Steuerung. Bis zu einem gewissen Grad lösen sie unzweifelhaft die hierarchischen Steuerungsmechanismen ab. Häufig allerdings treten sie gemeinsam auf, in bisweilen seltsamen Symbiosen. Da bleibt noch mancherlei zu klären.

Jan C. Behrends

Politische Führung in der Diktatur

Max Weber vertrat gegen Ende des Ersten Weltkriegs die Auffassung, dass es schwer sein werde, die Monarchie als legitimierende Kraft zu substituieren. Das

Erbcharisma eines Königs versehe die staatliche Ordnung mit einer Legitimitätsquelle, die „gerade in modernen Massenstaaten nicht leicht ersetzt werden könne“.¹ Der radikale

Bruch, den die Revolution im Herbst 1918 für die deutsche Staatlichkeit bedeutete, erschien ihm deshalb als problematisch. Und auf einer allgemeinen Ebene verdeutlichte Weber ein Grundproblem moderner Herrschaft: Wie konnte eine Republik emotionale Bindungen zwischen Herrschaft und Gesellschaft aufbauen, die Europas Monarchien stark gemacht hatte? Wie konnte politische Führung neu begründet, legitimiert und durchgesetzt werden?

Der politische Beobachter Max Weber war ein Seismograph dafür, wie aktuell diese Fragen zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren. In vielerlei Hinsicht haben sie nur wenig von ihrer Dringlichkeit eingebüßt: In Zentralasien, China und in Teilen Südamerikas sind Formen diktatorischer Herrschaft und Varianten autoritärer Führerschaft fest verankert. Sie schöpfen ihre Legitimität aus einer antiliberalen Agenda, die auch die Diktaturen Europas im 20. Jahrhundert auszeichnete.

¹ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* [1921], Tübingen 1972, S. 689.

Jan C. Behrends

Dr. phil., geb. 1969; Historiker am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) für Sozialforschung, Dozent für osteuropäische Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin; WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin. behrends@wzb.eu

Diktatur als Begriff und moderne Regierungsform

Der Begriff Diktatur geht auf das außerordentliche Amt des Diktators in der Römischen Republik zurück, eines politischen Führers, der im Krieg oder während innerer Unruhen für begrenzte Zeit mit weitgehenden Machtbefugnissen ausgestattet wurde. Wer bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts von „Diktatur“ sprach, hatte vor allem diese Institution des römischen Verfassungsrechts vor Augen. Illegitime Herrscher wurden dagegen als Tyrannen oder Despoten gebrandmarkt.

Der Sturz der legitimen Monarchien Europas nach 1789 schuf die Voraussetzung für die Rückkehr des antiken Begriffs in die politische Sprache.¹² Schließlich entwickelte Karl Marx den Begriff der Diktatur weiter; er sah nicht mehr in einem einzelnen Diktator, sondern in der sozialen Gruppe des „Proletariats“ den Träger einer autoritären Herrschaft, die insofern begrenzt sein sollte, als ihr Ziel das „Absterben“ des Staates an sich in der kommunistischen Gesellschaft war. Seine gegenwärtige Bedeutung erhielt der Begriff Diktatur im Ergebnis der russischen Revolution. In Lenins Schrift „Staat und Revolution“ stellte der russische Revolutionsführer eine Verbindung her zwischen dem Klassenkampf und der Errichtung einer auf Gewalt gestützten Herrschaft des Proletariats: „Die Lehre vom Klassenkampf, von Marx auf die Frage des Staates und der sozialistischen Revolution angewandt, führt notwendig zur Anerkennung der politischen Herrschaft des Proletariats, seiner Diktatur, d. h. einer mit niemand geteilten und sich unmittelbar auf die bewaffnete Gewalt der Massen stützenden Macht.“¹³ Wie Marx sah auch Lenin die „Volksmassen“ als Souverän, dem allein die legitime Macht in dieser neuen Form von Staatlichkeit zustand.

Nur wenige Jahre nach Lenin hat der Staatsrechtler Carl Schmitt versucht, den Begriff der Diktatur dadurch zu schärfen, dass er die Unterscheidung zwischen „kommissarischer“ und „souveräner“ Diktatur einführt.

¹² Vgl. Ernst Nolte, Diktatur, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 900–924.

¹³ W. I. Lenin, *Staat und Revolution*, in: ders., *Ausgewählte Werke*, Moskau 1987, S. 275.

te.¹⁴ Während die „kommissarische Diktatur“ auf die Bewahrung der bestehenden Staatsordnung durch zeitweilige Aufhebung der Verfassung zielt, will die „souveräne Diktatur“ eine neue gesellschaftliche Ordnung etablieren. Im Unterschied zur marxistischen Tradition, die Diktatur als Herrschaft der entrechteten Massen begriff, und abweichend von der Analyse Schmitts, der Diktatur als Scharnier zur neuen Ordnung sah, waren die Diktaturen des 20. Jahrhunderts von langer Dauer, innerer Stabilität und lebenslanger Führerschaft einzelner Personen geprägt. „Kommissarische Diktaturen“, das heißt befristete Ausnahmezustände zum Schutz oder der Wiederherstellung der politischen Ordnung, waren die Ausnahme.

Aus den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts bildete sich eine Verwendung des Begriffs der Diktatur, der jegliche Form unumschränkter Machtentfaltung bezeichnet, die sich in Gegensatz zum liberalen Verfassungsstaat westlicher Prägung befindet. Um die Form der Diktatur zu charakterisieren, ist die historische Forschung dazu übergegangen, von „kommunistischer“, „faschistischer“ oder „nationalsozialistischer Diktatur“ ebenso zu sprechen wie von „moderner Diktatur“ oder auch von „Wohlfahrtsdiktatur“. Bei diesen Bezeichnungen handelt es sich um Interpretationsangebote, die einen spezifischen Akzent – Ideologie, Wirtschaft, Sozialpolitik – diktatorischer Herrschaft betonen.

Für die Frage nach politischer Führung in der Diktatur ist es zielführender, sich auf Max Weber zu beziehen, der charismatische Führerschaft als „außeralltäglich (. . .) geltende Qualität einer Persönlichkeit“ bezeichnete, „um dementwillen sie als mit nicht jedem andern zugänglichen Kräften oder Eigenschaften oder als gottgesandt oder als vorbildlich und deshalb als ‚Führer‘ gewertet wird“.¹⁵ Weber wies darauf hin, dass nicht die Eigenschaften des Charismaträgers, sondern die soziale Beziehung zwischen Führern und Geführten entscheidend sei. Der unbedingte Gehorsam bedingt zudem die Gewaltstruktur charismatischer Herrschaft, die eines rechtlichen Fundamentes nicht bedarf.

¹⁴ Vgl. Carl Schmitt, *Die Diktatur*. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf [1921], Berlin 2006⁷.

¹⁵ M. Weber (Anm. 1), S. 140–148; S. 654–681, hier: S. 140.

Bedroht wird dieses Führercharisma nach Weber durch Veralltäglichsung, Entzauberung, Bürokratisierung und fehlenden Erfolg.

In der Geschichte des 20. Jahrhunderts lassen sich sowohl Anhaltspunkte für eine Interpretation von Diktatur als permanentem Ausnahmezustand wie auch als Form charismatischer Herrschaft finden. Zentral ist in beiden Fällen, dass einzelne Personen politische Macht in beispielloser Weise auf sich vereinigen konnten. Erst diese Machtfülle erlaubte ihnen, die Verbrechen zu befehlen, von denen das vergangene Jahrhundert geprägt wurde.¹⁶

Russland und Deutschland: Wege zu persönlicher Führerschaft

Im Zuge der russischen Revolution des Jahres 1917 gelangten die Bolschewiki an die Macht und errichteten gezielt ihre Alleinherrschaft.¹⁷ Der Berufsrevolutionär Wladimir I. Lenin war in den Jahren des Untergrunds und Exils der unumstrittene Parteiführer. Doch nach seiner eigenen Doktrin war Lenin einer höheren Instanz, nämlich der Partei als historische Gestalt der Arbeiterklasse, Rechenschaft schuldig. Dies verpflichtete ihn zur Rücksichtnahme auf andere Führungsfiguren.

Lenin ergriff 1917 den Vorsitz in der Regierung („Rat der Volkskommissare“). Seine Stellung lässt sich mit dem Begriff des Diktators nur unzutreffend beschreiben. Er beanspruchte von Beginn an extralegale Gewalt und konnte im Bürgerkrieg weitreichende Entscheidungen treffen. Dies zeigte sich im Konflikt mit Polen, den Lenin weitgehend im Alleingang vorantrieb. Nach der militärischen Niederlage im Sommer 1920 musste er seine Strategie jedoch rechtfertigen und suchte den Schulterchluss mit anderen führenden Genossen.¹⁸ Während die bolschewistische Diktatur mit dem Beginn des „Roten Terrors“ im Sommer 1918 zum per-

¹⁶ Für eine vergleichende Perspektive und exzellente Bibliografie siehe Michael Geyer/Sheila Fitzpatrick (eds.), *Beyond Totalitarianism. Stalinism and Nazism Compared*, Cambridge 2009.

¹⁷ Vgl. Orlando Figes, *Die Tragödie eines Volkes. Die Epoche der russischen Revolution, 1891–1924*, Berlin 1998; Jörg Baberowski, *Der rote Terror. Die Geschichte des Stalinismus*, München 2003.

¹⁸ Vgl. Political Report of the Central Committee RKP (b), 20. 9. 1920, in: Richard Pipes (ed.), *The Unknown Lenin. From the Secret Archive*, New Haven 1998, S. 95–115.

manenten Ausnahmezustand übergang, lag die politische Führung nicht allein in den Händen Lenins. Sie wurde vielmehr vom Zentralkomitee der KPdSU ausgeübt, das Entscheidungen intern kontrovers diskutierte. Für gewöhnliche Parteimitglieder oder die Bevölkerung machte dies freilich keinen bedeutenden Unterschied: Sie waren der kommunistischen Herrschaft ausgeliefert. Mit dem Tod Lenins 1924 begann seine Verklärung im Führerkult. An der Parteitopfe tobt ein langjähriger Kampf um die politische Führung. Dabei zeigte sich rasch, dass die Kontrolle des Parteiapparats für Josef W. Stalin, der seit April 1922 das neue Amt eines Generalsekretärs besetzte, einen entscheidenden Vorteil bedeutete.

Der deutsche Weg in die Diktatur unterscheidet sich fundamental vom russischen Szenario. Nach der Niederlage des Kaiserreichs gelang es Mitte der 1920er Jahre zunächst, die neue liberale Staatsordnung zu stabilisieren. Erst mit dem Ende der parlamentarischen Regierung im Reich 1930 und in Preußen 1932 begann die Zerstörung der Republik, die seit ihrer Gründung von links und rechts bekämpft worden war. Die Nationalsozialisten, die sich von demokratischen Parteien dadurch absetzten, dass sie sich als „Bewegung“ inszenierten, wurden nach ihrer Niederlage im Putsch von 1923 zur Partei Adolf Hitlers, der nach seiner Entlassung aus kurzer Haft zu ihrem unumschränkten „Führer“ aufstieg.¹⁹ Hitler eiferte dem Vorbild des faschistischen *duce* Benito Mussolini nach und präsentierte sich als starker Mann, der Deutschland vor der „bolschewistischen Gefahr“ bewahren könne.¹⁰ Innerhalb der „Bewegung“ gelang es Hitler bereits vor 1933, seine Rivalen auszuschalten.

Hitlers Auftritte prägten das Bild der NSDAP. Zugleich stand er im Zentrum der Macht; es gab in der Partei keine Instanz, der er Rechenschaft schuldig war. Im Unterschied zu den Bolschewiki existierte in der NSDAP keine Diskussionskultur. Während in der Sowjetunion zunächst noch auf Parteitagen über politische Entscheidungen in eingeschränktem Maße gestritten werden konnte, waren die Nürnber-

¹⁹ Vgl. Ian Kershaw, *Hitler. 1889–1936*, München 2002, S. 215–398.

¹⁰ Vgl. Wolfgang Schieder, *Das italienische Experiment. Der Faschismus als Vorbild in der Krise der Weimarer Republik*, in: *Historische Zeitschrift*, 262 (1986), S. 73–125.

ger Aufmärsche der NSDAP nur mehr Mittel der Selbstdarstellung. Politische Entscheidungen fällt Hitler im Kreise seiner zu absoluter Loyalität verpflichteten Führungsriege. Seine Stärke zog der Nationalsozialismus in den frühen 1930er Jahren aus seiner breiten sozialen Basis: Es gelang den Nationalsozialisten, Anhänger aus unterschiedlichsten sozialen Milieus zu rekrutieren – von der Landbevölkerung über Selbständige bis zu Akademikern und Beamten. Die NSDAP war eine „junge, klassenübergreifende ‚Volkspartei‘“, deren Versprechen von Einheit, Gemeinschaft und autoritärer Führung aufgrund des verlorenen Krieges und der Weltwirtschaftskrise attraktiv waren.¹¹

Im direkten Anschluss an die Ernennung Hitlers zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 begann der Umbau der Staatlichkeit. Der Brand des Reichstags lieferte den Vorwand, mit der „Verordnung zum Schutz von Volk und Staat“ wesentliche Grundrechte der Verfassung außer Kraft zu setzen. Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933 verlieh dem Reichskanzler auch offiziell die Vollmachten eines Diktators; seine Regierung konnte nun Gesetze erlassen, die von der Verfassung abweichen durften. Hitler eroberte innerhalb weniger Wochen eine Machtstellung im Staatsapparat, die seiner Position in der NSDAP entsprach. Diese Umstrukturierung deutscher Staatlichkeit war ohne die Unterstützung der traditionellen Eliten nicht denkbar. Ihre Mitwirkung erlaubte die „Säuberung“ der Verwaltungen und die gezielte Zerstörung der Verfassungsordnung im Reich und in den Ländern. Zugleich gaben sie den Weg frei in den „Führerstaat“, der nicht nur das Ende der föderalen Ordnung bedeutete, sondern auch den Aufstieg zahlloser NS-Funktionäre bedingte, die Hitler durch persönliche Gefolgschaftsbeziehungen verbunden waren. Zugleich inszenierte das Regime am „Tag von Potsdam“ im März 1933 Hitler als Staatsmann in der Nachfolge Friedrich II., Bismarcks und Hindenburgs. Die Revolution legitimierte sich auch aus der Tradition.

Während der Ausschaltung der SA-Führung am 30. Juni 1930 („Röhm-Putsch“) zeigte sich, dass das Regime nicht nur die Entrechtung und Ermordung Andersdenkender sanktionierte, sondern auch in regimeinternen Auseinandersetzungen tötete. Hitler nutzte die Gelegenheit,

¹¹ Vgl. Michael Wildt, *Geschichte des Nationalsozialismus*, Göttingen 2008, S. 58–66, hier: S. 66.

um sich zum „obersten Gerichtsherrn“ zu stilisieren. Carl Schmitt sekundierte: „Inhalt und Umfang seines Vorgehens bestimmt der Führer selbst.“¹² Die Machtakkumulation fand mit dem Tod des Reichspräsidenten seinen Abschluss in der Ernennung Hitlers zum „Führer und Reichskanzler“ am 2. August 1934. Die Reichswehr veranlasste, dass auch das Heer auf Hitler vereidigt wurde. Damit war der Umbau der Republik zum „Führerstaat“ im Sommer 1934 beendet. Am 19. August bestätigte die Bevölkerung das neue Staatsoberhaupt per Akklamation in einem „Volksentscheid“.

Zugleich bestritt Ernst Rudolf Huber, der führende Theoretiker der neuen Ordnung, dass es sich um eine Diktatur handle. Ganz im Sinne der klassischen Lehre argumentierte er, dass eine Diktatur nur für begrenzte Zeit in Notlagen anzutreffen sei, „der Führerstaat aber ist eine endgültige und normale Ordnung“. Er sei aus der Erkenntnis entstanden, dass das Volk seinen Willen nicht in Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck bringen könne: Das Deutsche Reich „ist ein völkischer Führerstaat, in der das Volk die Substanz der politischen Einheit ist, während der Volkswille im Führer gebildet wird. Der Führerstaat beruht auf der Autorität, nicht wie die Demokratie auf der *volonté générale*.“¹³ Staatsgewalt ging im Nationalsozialismus auf die Autorität Hitlers zurück, und dessen Befugnisse kannten keine Grenzen. Ähnlich grenzenlos war die Apotheose des „Führers“, die vom Propagandaministerium und den Massenmedien („Führer-Geburtstag“, 1. Mai, „Heldengedenktag“) in Szene gesetzt wurde.

Politische Führung und Radikalisierung

In den Jahren nach Lenins Tod setzte sich Stalin im innerparteilichen Machtkampf als Nachfolger durch. Dabei nutzte er wechselnde Allianzen, um sämtliche Mitstreiter Lenins auszuschalten.¹⁴ Stalin gelang es, politische Gegner zu stigmatisieren, in dem er sie als Verräter an der Einheit der Partei bezeichnete. Als „Opposition“ oder linke und rechte „Ab-

¹² Carl Schmitt, *Der Führer schützt das Recht*. Zur Reichstagsrede Adolf Hitlers vom 13. Juli 1934, in: *Deutsche Juristenzeitung*, 39 (1934), S. 945–950, hier: S. 948.

¹³ Ernst Rudolf Huber, *Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 95 (1935), S. 202–229, hier: S. 229.

¹⁴ Vgl. J. Baberowski (Anm. 7), S. 77–93.

weichler“ bezeichneten der Generalsekretär und seine Kamarilla diejenigen, die gegen die von ihnen bestimmte „Linie“ der Partei verstießen. Mit Stalin siegte auch seine Vorstellung von der Fortsetzung der Revolution. Er setzte auf den „Sozialismus in einem Land“ als Programm autoritärer Modernisierung und Staatsbildung. Dabei verabschiedete er sich von der marxistischen Vorstellung, wonach der Staat beim Aufbau der sozialistischen Gesellschaft absterbe. Im Gegenteil: Stalins Anliegen war der Ausbau der Staatsmacht und die Stärkung der Staatspartei.

Die institutionelle Ordnung, die sich in den 1920er Jahren herausgebildet hatte, tastete Stalin zunächst nicht an. Als Generalsekretär stand er offiziell dem Zentralkomitee der bolschewistischen Partei vor, der höchsten Instanz zwischen Parteitag. Unter Lenin lag das Zentrum der Macht noch bei der Regierung, dem „Rat der Volkskommissare“. Doch alsbald entwickelte sich das Politische Büro („Politbüro“) zum Schattenkabinett mit Stalin als grauer Eminenz. Neben der Partei und stets auf Distanz zum übrigen Staatsapparat entwickelte sich die Geheimpolizei außerdem zum zentralen Machtinstrument. Das Politbüro traf 1928/29 die weitreichenden Entscheidungen zur gesellschaftlichen Umgestaltung in Stalins „Revolution von oben“. Stalins persönlicher Einfluss wurde in der Versetzung, Abberufung oder Beförderung loyaler Funktionäre deutlich. Zugleich förderte er die Karriere ergebener Mitstreiter wie Wjatscheslaw Molotow, Lasar Kaganowitsch oder Anastas Mikojan, deren Namen für eine Generation das politische Leben in der UdSSR prägen sollten. Selbst hielt sich der Generalsekretär, der ein moderates und bescheidenes Image pflegte, gern im Hintergrund. Zugleich versuchte Stalin, die Macht in wenigen Händen zu konzentrieren. So schlug er 1930 Molotow als Regierungschef vor, um die „Partei- und Staatsführung zu vereinen“ und die Stärke der Macht „zu verdoppeln“.¹⁵ Zeitgleich begann in der Öffentlichkeit mit seinem 50. Geburtstag 1929 die Verehrung als *vožd'* – Führer.

Stalins Stärke bestand im Ausbau informeller Netzwerke.¹⁶ Anfang der 1930er Jahre hatte er

¹⁵ Stalin an Molotow, 22. 9. 1930, in: Lars T. Lih u. a. (ed.), *Stalin's Letters to Molotov*, New Haven 1995, S. 217f.

¹⁶ Vgl. Oleg V. Khlevniuk, *Master of the House. Stalin and his Inner Circle*, New Haven 2009.

es geschafft, enge Mitstreiter in allen Führungsgremien zu platzieren. Die hieß jedoch nicht, dass er zu diesem Zeitpunkt keine Zugeständnisse mehr machen musste. Im Zuge der ökonomisch-sozialen Katastrophe, die sich während der Zwangskollektivierung und Industrialisierung entspann, spielte Stalin häufig die Rolle eines Vermittlers in zahllosen Konflikten, die sich um die Verteilung von Ressourcen drehten. Dass das Regime Aufstände und Hungersnot überstand, trug dazu bei, dass die Parteiarbeiter Stalin Charisma zuschrieben. Im Angesicht der Katastrophe bewährte er sich durch die Verteidigung der Macht. Die Ermordung des Leningrader Parteisekretärs Sergei M. Kirow im Dezember 1934 führte in eine Spirale der Gewalt, die im großen Terror der Jahre 1937/38 endete.

Die ältere Forschung hat die Konflikte Mitte der 1930er Jahre – analog zum Machtkampf nach Lenins Tod – als Auseinandersetzung zwischen moderaten und radikalen Elementen in der sowjetischen Führung gedeutet. Dabei wurde Stalin die Rolle eines Vermittlers zwischen den beiden Lagern zugeschrieben. Die partielle Öffnung der Archive hat diese Deutung jedoch widerlegt. Es ist nun unbestritten, dass Stalin kein Getriebener, sondern der Motor des Terrors war. Nachdem er in den Jahren zuvor im Umgang mit Widersachern stets laiviert hatte – auf Disziplinarstrafen folgten neue Posten, auf Parteiausschluss die Wiederaufnahme –, setzte er nun zur Abrechnung an. Durch diese Radikalisierung verschoben sich die politischen Gewichte erneut. Jede einzelne Frage wurde nun Stalin zur Entscheidung vorgelegt.¹⁷

Es fiel das Tabu, Mitglieder des eigenen Führungszirkels zu töten. Die Bevölkerung wurde gezwungen, der Vernichtung der Opposition in den Schauprozessen 1936/37 zuzustimmen. Diese Prozesse waren Bühne für Unterwerfungsrituale gegenüber einem Diktator, der totale Macht erreicht hatte, und Ausdruck eines Weltverständnisses, das überall feindliche Agenten und Spione am Werk sah. Im Führungszirkel wurde die Verhaftung enger Verwandter oder Ehepartner zur Loyalitätsprobe. Wer an der Spitze bleiben wollte, musste zeigen, dass die Loyalität zu Stalin für ihn mehr bedeutete als das Schicksal seiner Familie. Die sozialen Beziehungen in der sowjetischen Führung

¹⁷ Vgl. R. W. Davis u. a. (ed.), *The Stalin-Kaganovich Correspondence. 1931–36*, New Haven 2003.

blieben bis zu Stalins Tod von Angst und Misstrauen geprägt. Die „Stalin-Verfassung“ des Jahres 1936 verschleierte das reale Machtgefüge. Sie war ein Versuch, der Herrschaft Stalins den Anschein von Legalität und Rationalität zu verleihen. Zugleich dominierte der Führerkult um Stalin die Bildende Kunst, Literatur und auch den Film. Das Regime setzte auf das paternalistische Bild des „Vaters der Völker“, das zunehmend vom Alltag abgekoppelt war. Die Persona Stalins wurde zum Symbol für Staat und Herrschaft in der UdSSR.

In Deutschland begann Mitte der 1930er Jahre der von den Nationalsozialisten postulierte „Führerstaat“ Gestalt anzunehmen. Der „Führerabsolutismus“, wie Ian Kershaw Hitlers personalisierte Herrschaftsform genannt hat, bedeutete, dass Institutionen an Bedeutung verloren und durch ein Geflecht konkurrierender Ämter, Stäbe und persönlicher Beziehungen überlagert wurden. Dies zeigte sich an den immer seltener werdenden Sitzungen des Kabinetts und des Reichstags und der Bedeutung, die nun dem persönlichen Kontakt zu Hitler zukam. Kershaw hat anhand einer Rede des preußischen Staatssekretärs Werner Willikens gezeigt, auf welchem Fundament Hitlers Herrschaft stand. Willikens führte 1934 im Kreise von Regierungsvertretern aus: „Jeder, der Gelegenheit hat, das zu beobachten, weiß, dass der Führer sehr schwer von oben her alles befehlen kann (. . .). Im Gegenteil, bis jetzt hat jeder an seinem Platz im neuen Deutschland dann am besten gearbeitet, wenn er sozusagen dem Führer entgegenarbeitet. (. . .) Wer aber dem Führer in seiner Linie und seinem Ziel richtig entgegenarbeitet, der wird bestimmt wie bisher so auch in Zukunft den schönsten Lohn darin haben, daß er eines Tages plötzlich die legale Bestätigung seiner Arbeit bekommt.“¹⁸ Willikens beschrieb die politische Dynamik, die durch die Zerschlagung der verfassungsmäßigen Grundlagen und rechtlichen Verfahren entstehen konnte. So sollten Akteure auf allen Ebenen den „Führerwillen“ antizipieren und mit ihren Initiativen die beständige Radikalisierung des Regimes gleichsam „von unten“ vorantreiben.

Das Feld, auf dem Hitler sich profilierte, war die Außenpolitik. Durch den Austritt aus dem Völkerbund, die Wiedereinführung der Wehrpflicht 1935 und den Einmarsch ins

Rheinland im folgenden Jahr erreichte seine Popularität neue Höhen. Hier trafen seine Aktionen auf einen Konsens in der deutschen Gesellschaft, der weit über die überzeugten Nationalsozialisten hinausreichte.¹⁹ Weit weniger populär war die Gewalt gegen die jüdischstämmige Bevölkerung. Sie ist jedoch ein Beispiel für den innenpolitischen Radikalisierungsprozess, der durch Druck aus der „Bewegung“ am Laufen gehalten wurde. Auf Straßengewalt an der Basis folgte Zustimmung der politischen Führung und schließlich die pseudolegale Festschreibung der Diskriminierung durch Verordnungen und Gesetze. So war die NS-Herrschaft ein System, das zwar von großer Machtfülle an der Spitze gekennzeichnet war, das jedoch auf Druck seiner radikalen Basis reagierte. Es entwickelte sich eine wechselseitige Beziehung zwischen dem „Führer“ und seiner Gefolgschaft: Während die Aktivisten „dem Führer entgegenarbeiteten“, versuchte die politische Führung, den Elan der Basis zu kanalisieren. Hitler selbst forderte das Engagement der Bevölkerung, ihre Teilhabe an der Führung: „Man kann (. . .) diese Krise der heutigen Zeit beheben, durch einen wirklichen Führungs- und damit Führerstaat. Dabei ist ganz klar, dass der Sinn einer solchen Führung darin liegt, zu versuchen (. . .) immer aus dem Volk heraus, die Menschen zu gewinnen, die für eine solche Führung geeignet sind. (. . .) Das ist die schönste Art der Demokratie, die es gibt. . .“²⁰

Die Diktaturen Hitlers und Stalins erlangten einen Teil ihrer Attraktivität dadurch, dass sie jungen Männern sozialen Aufstieg ermöglichten. Durch „Säuberungen“, Expansion des Parteistaates und Krieg wurden beständig neue Kanäle in den Apparat frei. Ohne diese Möglichkeiten zur Teilhabe an der politischen Führung, die in geringerem Umfang auch Frauen offenstanden, ist die Stabilität der Diktaturen nicht zu erklären.

Im Zweiten Weltkrieg blieben die Machtpositionen Stalins und Hitlers unangetastet. Beide verknüpften als Oberste Befehlshaber ihre charismatische Ausstrahlung und letzt-

¹⁸ Zit. nach I. Kershaw (Anm. 9), S. 665.

¹⁹ Vgl. Ian Kershaw, *Der Hitler-Mythos. Führerkult und Volksmeinung*, Stuttgart 1999, S. 151–171.

²⁰ Rede Adolf Hitlers vom 29. 4. 1937, zit. nach: Norbert Frei, *Der Führerstaat*, München 2007, S. 236–241, hier: S. 238 f.

lich ihr politisches Schicksal mit dem Ausgang des militärischen Konflikts. Die neuere Forschung betont, dass es der Sowjetunion besser gelang, ihre Kriegswirtschaft zu organisieren, während das „Dritte Reich“ keine rationale Ordnung etablierte.¹²¹ Gerade im Krieg wogen persönliche Bindungen schwerer als institutionelle Ordnungen. So trug das nationalsozialistische Imperium in Osteuropa, das von Männern wie Hans Frank oder Erich Koch brutal regiert wurde, neofeudale Züge. Ihre Gewaltherrschaft bedurfte keiner anderen Legitimation als der Loyalität zum „Führer“. Auch die Entfesselung des Terrors im Zweiten Weltkrieg, der Völkermord an den europäischen Juden und die ethnischen „Säuberungen“ gingen auf Initiativen der politischen Führung zurück.¹²² Wie andere Verbrechen blieben sie jedoch undurchführbar ohne die Mittäterschaft großer Bevölkerungsgruppen – von den akademischen Eliten als Vordenkern, den Verwaltungen bis hinunter zu den mordenden Schergen. Die Legitimität der Diktaturen des 20. Jahrhunderts fußte auf dem Charisma, das ihren Führern zugeschrieben wurde, und in ihrer verbrecherischen Funktionalität stützten sie sich auf parteistaatliche Apparate, die absolut loyal zur Führung standen.

Ausblick und Zusammenfassung

Nach dem Sieg im Zweiten Weltkrieg dauerte die persönliche Diktatur Stalins in der UdSSR an. Die Gremien des Parteistaates verloren weiter an Bedeutung; die Herrschaft im sowjetischen Nachkriegsimperium fußte mehr denn je auf persönlichen Beziehungen und Patronage.¹²³ Der Kult um Stalin als „Befreier“ und Sieger bildete den emotionalen Kitt des Regimes, der bis heute in der politischen Kultur Russlands nachwirkt. Hinter einer (volks-)demokratischen Fassade entstanden in Osteuropa Parteistaaten sowjetischen Typs, die sich am sowjetischen Vorbild orientierten.

¹²¹ Vgl. Yoram Gorlizki/Hans Mommsen, *The Political Disorders of Stalinism and National Socialism*, in: M. Geyer/S. Fitzpatrick (Anm. 6), S. 41–86.

¹²² Vgl. Jörg Baberowski/Anselm Doering-Manteuffel, *Ordnung durch Terror. Gewaltexzesse und Vernichtung im nationalsozialistischen und im stalinistischen Imperium*, Bonn 2006.

¹²³ Vgl. Yoram Gorlizki/Oleg Khlevniuk, *Cold Peace. Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945–1953*, Oxford 2004.

Da er die Autonomie der Satellitenstaaten erhöhte, bildete der Tod Stalins 1953 einen gewissen Einschnitt. Im eigentlichen Sinne souverän wurden die „Volksdemokratien“ jedoch bis 1989 nicht. Auch wenn sie – mit Ausnahme Rumäniens unter Nicolae Ceaușescu – keine persönlichen Diktaturen wie die Stalin'sche Sowjetunion darstellten, waren auch sie von autoritären Generalsekretären geprägt, die wie Walter Ulbricht, Władysław Gomułka oder Janos Kádár über Jahrzehnte regierten und erhebliche Machtfülle besaßen. Dennoch bildeten die Staatspartei, die Regierung und ökonomische Interessengruppen ein zunehmendes Gegengewicht zu ihrem Einfluss. Eine Rückkehr zu den Verhältnissen der 1930er und 1940er Jahre war nicht möglich.

Die moderne Diktatur war eine Reaktion auf die europäische Krise zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Sie war nicht der temporäre, sondern der permanente Ausnahmezustand. Den Parteiführern gelang es, beispiellose Machtfülle anzuhäufen. Dabei waren, wie die neuere Forschung gezeigt hat, informelle Beziehungen wichtiger als (partei-)staatliche Institutionen. Die Institutionenordnung der modernen Diktatur blieb primär Fassade; personale Macht, Patronage, Stäbe und lokale Netzwerke waren weitaus wichtiger. Zentrale Fragen, etwa das Verhältnis zwischen Partei und Staat, blieben letztlich ungeklärt.

Dabei unterschied sich die Begründung politischer Führerschaft beträchtlich. Während Hitler sich von Beginn seiner Karriere an zum „Führer“ stilisierte, verleugneten Lenin und Stalin – trotz des Führerkultes um sie – diese Rolle und betonten ihren Dienst an der Partei. Mit seiner Stilisierung zum „Führerstaat“ stand der Nationalsozialismus allein. Jenseits dieser phänomenologischen Differenzen hat die Forschung deutlich gemacht, dass politische Führung in der Diktatur von Personen abhängig war. Sie gründete sich auf persönliche Netzwerke im Innern der Macht und dem Versuch, eine charismatische Beziehung, eine „emotionale Vergemeinschaftung“ (Max Weber) zwischen Herrscher und Beherrschten zu inszenieren und herzustellen.

APuZ

Nächste Ausgabe

4/2010 · 25. Januar 2010

USA

Thomas Kleine-Brockhoff

Ein ganz normaler Präsident

James P. Pfiffner

Die Präsidentschaft Obamas: Wandel und Kontinuität

Daniel Hamilton

Die Regierung Obama und Europa

Christian Hacke

Kooperation oder Konkurrenz? Die USA, China und Russland

Stormy-Annika Mildner

Obama: Architekt einer neuen Weltwirtschaftsordnung?

Christian Lammert

Obamas (versuchte) Gesundheitsreform

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



Redaktion

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

Politische Führung

APuZ 2–3/2010

Ludger Helms

3–8 Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft

Eine demokratiewissenschaftliche Leadership-Forschung entwickelt herrschaftskritische Perspektiven auf das Phänomen politischer Führung und fragt nach Möglichkeiten einer Demokratisierung von „leadership“.

Claudia Ritzi · Gary S. Schaal

9–15 Politische Führung in der „Postdemokratie“

In „postdemokratischen“ politischen Systemen haben die Bürger nur noch wenig Einfluss auf die Inputseite des politischen Prozesses. Stattdessen wächst die Relevanz politischer Führer – die Entscheidungen treffen und durchsetzen müssen.

Suzanne S. Schüttemeyer

15–21 Politische Führung im Parlament

Politische Führung im Deutschen Bundestag findet statt unter der Bedingung rechtlicher Gleichheit der Abgeordneten und im Rahmen zweier leitender Funktionsprinzipien des Parlaments: Arbeitsteilung und Hierarchisierung.

Mateusz Stachura

22–27 Politische Führung: Max Weber heute

Beim Umgang mit Max Weber geht es heute vor allem um die Anerkennung und Nutzbarmachung jener Qualitäten seiner Theorie, die in der handlungs-, ordnungs- und kulturtheoretischen Fundierung der Demokratietheorie bestehen.

Kristof Steyvers

28–34 Kommunalpolitische Führung im europäischen Vergleich

Auf dem Gebiet der kommunalpolitischen Führung in Europa wird ein Trend in Richtung eines starken Bürgermeisters als unternehmerischer Visionär festgestellt. In vielen europäischen Verfassungen überwiegt indes noch Kollektivismus.

Gerhard Göhler

34–40 Neue Perspektiven politischer Steuerung

Der klassische Steuerungsbegriff ist in Verruf geraten, weil er sich als wenig brauchbar erwiesen hat. Aber Steuerungshandeln ist nach wie vor gefragt. Es geht darum, den Steuerungsbegriff bis hin zu Formen „weicher“ Steuerung auszuweiten.

Jan C. Behrends

40–46 Politische Führung in der Diktatur

Politische Führung in der Diktatur gründet sich auf persönliche Netzwerke im Innern der Macht und den Versuch, eine charismatische, „emotionale Vergemeinschaftung“ (Max Weber) zwischen Herrscher und Beherrschten herzustellen.