

Karl-Rudolf Korte

Konjunkturen des Machtwechsels in Deutschland: Regeln für das Ende der Regierungsmacht?

erschienen in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2000, H. 4, S. 833-857.

Am Wahlabend sind sich sowohl die Kommentatoren als auch die Politiker schnell einig. Alle haben es angeblich schon lange gewußt oder doch zumindest geahnt: Die Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse hatten sie erwartet. Der Abwärtstrend einer Partei konnte nicht gestoppt werden. Doch noch am Tage vor der Wahl sahen die Meinungsmacher und Meinungsforscher dies zumeist nicht eindeutig. Bestand nicht doch noch eine Chance zur Fortsetzung der Regierungskoalition? Was sich im Nachhinein plausibel erklären läßt, hat einen Anfang. Doch wann beginnt auf Bundesebene der Countdown des Machtwechsels in Deutschland? Wann setzt der Anfang vom Ende einer Regierungszeit ein? Mit Machtwechsel ist dabei für eine erste Annäherung an das Thema die Übernahme der Regierungsverantwortung durch einen Kanzler mit vom Vorgänger abweichender parteipolitischer Zuordnung gemeint.¹ Kann man vergleichend herausarbeiten, ob es Faktoren gibt, die das Ende einer Regierungszeit typischerweise absehbar machen? Können möglicherweise Zyklen des Regierens konstruiert werden? Wann ist das Ende einer Amtszeit - und vor allem durch was bedingt - regierungsintern absehbar? Was sind die Vorboten des Machtverlustes? Um dies zu beantworten, sollen strukturelle Bedingungen des Wechsels ermittelt werden, die über den singulären Erklärungswert zeitgeschichtlicher Einzelereignisse hinausverweisen.² In vier Schritten ist dabei vorzugehen:

1. Forschungsansätze über politische Zyklen und Rhythmen der Macht
2. Das Stabilitätsgebot des Systems
3. Die Empirie des Wandels
4. Vorboten des Machtwechsels

1. Forschungsansätze über politische Zyklen und Rhythmen der Macht

Vollziehen sich Machtwechsel nach einer zeitlichen Gesetzmäßigkeit? Politische Rhythmen folgen zunächst keiner mechanischen Plausibilität.³

¹ Grundsätzlich zur Problematik vgl. *Manfred G. Schmidt*, Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990), in: *Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann* (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik*, Opladen 1991, S.179-203.

² Mein Dank für kritische Lektüre und Anregungen zu diesem Beitrag gilt Dr. Dr. *Manfred Brocker*, Dr. *Manuel Fröhlich*, Dr. *Manuela Glaab*, *Andrea Kießling*, *Andrea Szukala*.

³ Vgl. *Ludger Kühnhardt*, Rhythmen der Politik, in: *FAZ* v. 14.5.1996.

Verschiedene Wissenschaftsdisziplinen haben unterschiedliche Ansätze erarbeitet, die Hilfestellungen für die Beantwortung von politischen Rhythmen bieten. Die Festlegung der zeitlichen Pendelumschwünge ist entsprechend der Unterschiedlichkeit der Ansätze äußerst heterogen.⁴ Gemeinsam ist ein unterstellter Erneuerungsprozeß, der die eine Phase erkennbar von der nachfolgenden trennt.⁵

Die klassische Regierungslehre - als eine Variante dieser Ansätze - analysiert die Institutionen des Regierens. Wie, wann, warum die Institutionen des parlamentarischen Bundesstaates von wem genutzt werden, bringt wenig Aufschlüsse darüber, wann sich eine Regierungszeit dem Ende zuneigt. Anwendungsorientierte Analysen in diesem Umfeld von Startphasen oder Endpunkten, etwa über Funktion und Erarbeitung einer Regierungserklärung zur Investitur⁶, sind eher die Ausnahme. Neuere Zugänge sind vielversprechender. Der Neo-Institutionalismus und die Variante des akteurszentrierten Institutionalismus⁷ gehen davon aus, dass Institutionen nicht unmittelbar den Gang der Politik bestimmen, sondern auf die Interaktion politischer Akteure einwirken. Die Institutionen sind nicht starr und die Regierenden werden maßgeblich durch institutionelle Rollen, Regeln, Routinen beeinflusst.⁸ Dabei besteht immer ein Handlungskorridor.⁹ Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers beispielsweise gibt dem Amtsinhaber eine fest umgrenzte Handlungsmöglichkeit, die er gleichwohl auf vielfältige strategische Art nutzen kann. Institutionen begrenzen somit nicht nur, sondern eröffnen auch Optionen. Optionsmindernde Restriktionen könnten ebenso untersucht werden wie handlungsermöglichende Ressourcen.¹⁰ Wann verengt sich der Handlungskorridor - vor allem wodurch - , dass sich eine Regentschaft

⁴ So z.B. die Konjunkturzyklen der Ökonomen: *Uwe Andersen*, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, in: *Dieter Grosser* (Hrsg.): Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen 1985, S. 375-454. Oder Abfolge nach sogenannten Politischen Generationen dazu: *Karl Mannheim*, Das Problem der Generationen, in: Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie, 1928, S. 157-185.

⁵ *Arthur M. Schlesinger jr.*: The Cycles of American History, Boston 1986. Vgl. auch *Paul M. Kennedy*, Aufstieg und Fall der großen Mächte, Frankfurt/M. 1996.

⁶ Dazu *Manuel Fröhlich*, Sprache als Instrument politischer Führung, München 1997, *Karl-Rudolf Korte*, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1997, S. 81-89, 143-152.

⁷ Vgl. *Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf*, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/M 1995, S. 40-72; Dazu auch *Stefan Lange/Dietmar Braun*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, Opladen 2000.

⁸ So *James G. March/Johan P. Olson*, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989.

⁹ Begriff vgl. *Manfred G. Schmidt*, Vergleichende Policy-Forschung, in: *Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1987, S. 192.

¹⁰ Nach *Jon Elster*, Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality, Cambridge 1979, S. 113.

quasi zwangsläufig vorhersehbar dem Ende zuneigt? Sind die Handlungskorridore zu Beginn einer Regierungszeit grundsätzlich am größten? Solche Fragen sind bisher nicht systematisch bearbeitet worden.

Nachfolgend sollen Anleihen aus verschiedenen Forschungsrichtungen gewählt werden, wobei die Ausrichtung am Neoinstitutionalismus insgesamt dominiert. Als Indikatoren für einen strukturellen Erklärungsansatz von Machtwechseln sind dabei zu vertiefen: Macht, Steuerung, Kommunikation und Realitätswahrnehmung (Kapitel 4). Zuvor müssen die spezifischen politischen Systemkennzeichen (Kapitel 2) und die Empirie des Machtwechsels in Deutschland (Kapitel 3) nachgewiesen werden.

2. Das Stabilitätsgebot des Systems

Für das politische System der Bundesrepublik Deutschland existieren spezifische Systemmerkmale, die als Umfeldbedingungen für Machtwechsel zu werten sind. Sie markieren als „elastische Wände“ den Handlungskorridor, in dem sich ein Machtwechsel abspielen kann. Auszugehen ist dabei von einer Konstruktion, die sich 1949 aus dem Gebot des Antitotalitären und dem Rückbezug auf das Weimarer System etablierte. Die konsequente Einführung des parlamentarischen Regierungssystems im Bundesstaat resultierte ebenso daraus wie die Stärkung des Regierungschefs. Regierungsfähigkeit sollte aus dem demokratischen Prozeß gestärkt hervorgehen. Nach den häufigen Regierungswechseln der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Machtergreifung favorisierte der Parlamentarische Rat demokratiesichernde Stabilitätsanker, ohne zu ahnen, wie sehr sich diese Konstruktion des Grundgesetzes als Stabilitätsgebot in Deutschland bewährte. Folgende signifikante Kennzeichen sind für den Themenkomplex Machtwechsel zu berücksichtigen: Parteiendemokratie, Koalitionsdemokratie, Verhandlungsdemokratie, Kanzlerdemokratie.

- Parteiendemokratie -

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine Parteiendemokratie: Für die demokratische Willensbildung sind Parteien unverzichtbar, für den Wahlakt unersetzbar. Die Bundeskanzler sind Repräsentanten ihrer Parteien. Die Personalisierung der Wahlkämpfe suggeriert den Machtwechsel als Austausch von einzelnen Personen. Faktisch hat sich das bipolar gemäßigte Parteiensystem - wie es sich seit den 50er Jahren etablierte - selbst durch den Prozeß der deutschen Einheit prinzipiell nicht verändert.¹¹ Der Machtwechsel findet zwischen den großen Volksparteien (CDU/CSU bzw. SPD) des Zweierblock-Systems statt - entweder durch Austausch des Koalitionspartners oder wie 1998 durch Komplettaustausch. Machtwechsel sind in der deutschen Parteiendemokratie somit

¹¹ Dazu *Kießling*, Politische Kultur und Parteien, a.a.O.

nur als Wechsel der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung denkbar. Die große und langandauernde Stabilität des Parteiensystems ist eine maßgebliche Variable für die Stabilität der Regierungen. Das Zweierblock-Parteiensystem mit Verhältniswahlrecht milderte bislang die Chancen zum Machtwechsel. Die Machtwechsel-Wahrscheinlichkeit ist in angloamerikanischen Konkurrenzdemokratien wesentlich höher.¹²

- Koalitionsdemokratie -

Alle Bundesregierungen waren bislang Koalitionsregierungen¹³: der Zusammenschluß mehrerer Parteien unter Führung einer Partei, die als Wahlsieger aus den Bundestagswahlen hervorging. Machtwechsel hängt somit unmittelbar auch mit dem Wechsel, dem Auswechseln von Koalitionen zusammen. Die Regierungsparteien vereinbaren vorab mit einem Koalitionsvertrag bzw. einer Koalitionsvereinbarung ihr Zweckbündnis auf Zeit. Die Koalition soll Regierungsstabilität garantieren. Das Verhältniswahlssystem verhindert in Deutschland mit einer Ausnahme absolute Mehrheiten. 1957 errang die CDU/CSU einmalig die absolute Mehrheit der Sitze und Stimmen. Dennoch setzte *Adenauer* das Bündnis mit der DP (Deutschen Partei) fort. Es hatte sich nicht nur bewährt, sondern diente auch stabilitätsorientiert dazu, die Kritik an einer Alleinherrschaft einer Partei abzuschwächen. Regierungsstabilität und Integrationseffekte sollten dadurch idealtypisch zusammenfallen. Das Ende einer Machtphase muß nicht automatisch mit dem Auszug des Koalitionspartners zusammenfallen. Trotz des Rückzugs der FDP 1956 gewann *Adenauers* CDU triumphal 1957. Und das Gegenbeispiel kann auch geliefert werden: nachdem sich die FDP von Kanzler *Schmidt* 1982 trennte, läutete dies auch den Machtwechsel vom Oktober 1982 ein. Machtwechsel erfolgten in der Regel über den Austausch eines Koalitionspartners. Die FPD war nur zwischen 1956 und 1961 sowie zwischen 1966 und 1969 und seit 1998 nicht als Juniorpartner der SPD bzw. der CDU/CSU in der Bundesregierung vertreten.

- Verhandlungsdemokratie -

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland kann darüber hinaus als Mischform charakterisiert werden: eine Kombination von parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen.¹⁴ Die

¹² Dazu Daten bei *Manfred G. Schmidt*, Opposition, in: Ders. (Hrsg.) Westliche Länder (Bd. 3 Lexikon der Politik), München 1991, S. 287.

¹³ Zum Hintergrund *Roland Sturm/Sabine Kropp*, Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen, Opladen 1998, vgl. auch *Karl-Rudolf Korte, Gerhard Schröder* ist kein Koalitionskanzler, in: Focus, 24/2000, S. 52.

¹⁴ Zu den Konzepten vgl. *Edwin Czerwick*, Verhandlungsdemokratie. Ein Politikstil zur Überwindung von Politikblockaden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1999, H.2, S. 415-438. Zur Problemorientierung vgl. Edgar Grande: Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt 1995, S. 327-368.

mächtigen Vetospieler („Nebenregierungen“) lassen für die jeweilige Bundesregierung, bei gleichzeitig gestiegenem Steuerungsbedarf moderner Gesellschaften, nur Auswegstrategien für politisches Handeln zu. Informalisierung und auch Inszenierung bieten für den Regierungschef Möglichkeiten, Steuerungskapazitäten zurückzugewinnen.¹⁵ Die Aussicht auf Politikwechsel - als eine radikale Neubestimmung von zentralen policies - durch einen Machtwechsel wird dadurch vermindert. Dies antizipieren die Wähler. Das Arrangement von Verhandlungssystemen führt außerdem zu einer Diffusion von Verantwortung und der Zurechenbarkeit von Politikergebnissen. Die Wähler haben es zwar schwer, konkreten Politikstau parteipolitisch zu verorten. Doch Politikblockaden werden gewöhnlich der Regierungskoalition als Schwächezeichen und besonders dem Kanzler als Merkmal von Machterosionen angelastet. Konsequenterweise führt dies nicht nur zum „reformlosem Wandel“¹⁶, sondern auch zu seltenen Regierungswechseln in Deutschland.

- Kanzlerdemokratie -

Zu den besonderen Spezifika des deutschen parlamentarischen Regierungssystems gehört die herausgehobene Stellung des Bundeskanzlers. Das konstruktive Mißtrauensvotum sichert stabilitätsverbürgend dem Kanzler eine Mehrheit im Bundestag. Mit absoluter Mehrheit muß der Bundestag den amtierenden Kanzler abwählen und zugleich einen neuen Bundeskanzler wählen. Machtwechsel sind zweimal über dieses Instrument versucht worden: 1972 erfolglos, 1982 erfolgreich. Die Hürde für einen Wechsel über dieses Instrument ist somit sehr hoch. Kanzlerdemokratie bedeutet trotz verfassungspolitisch starker Stellung des Kanzlers keineswegs Alleinherrschaft. Den Koalitionsrunden als eine Art außerkonstitutioneller Nebenregierung ist eine neue Rolle zugewachsen.¹⁷ Die Koalitionsrunde ist das neue Entscheidungszentrum, nicht das Kabinett, nicht die Fraktion und nicht der Bundestag. Doch die Zuspitzung auf den Kanzler und im Wahlkampf auch auf den Kanzlerkandidaten deutet an, wie ein Machtwechsel in hohem Maße personalisiert ist. Fällt die innerparteiliche oder wahlpolitische

¹⁵ So *Karl-Rudolf Korte*, Veränderte Entscheidungskultur, Politikstile der deutschen Bundeskanzler, in: Ders./G. *Hirscher* (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000, S.13-37; vgl. auch *Karl-Rudolf Korte*, Solutions for the Decision Dilemma: Political Styles of Germanys Chancellors, in: *German politics*, 2000, H. 1, S. 1-22.

¹⁶ Vgl. *Roland Czada*, Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteurssystem der Bundesrepublik, in: *Thomas Ellwein/Erhard Holtmann* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 397-412.

¹⁷ Zu den besonderen Kennzeichen des Regierungsstils *Helmut Kohls* vgl. *Karl-Rudolf Korte*, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen, Stuttgart 1998.

Zufriedenheit mit den Leistungen des Kanzlers - die ihm und seiner Partei diffus zugeschrieben werden - droht Machterosion, unabhängig davon, wie gut oder schlecht das Kabinett, die Koalition oder die Regierungsparteien in der Bewertung abschneiden.

Parteiherrschaft, Koalitionsbindungen, Verhandlungszwänge und Kanzlermacht förderten tendenziell durch gewaltenteilende Wirkungsmechanismen das Stabilitätsgebot in Deutschland. Alle vier Systemkennzeichen schränken den Handlungskorridor für Machtwechsel-Szenarien in Deutschland ein. Die Systemkennzeichen stellen - um im Bild zu bleiben - die „elastischen Wände“ dar, dass heißt, sie eröffnen den institutionell und machtpolitisch begrenzten Handlungsspielraum, den der Kanzler als Akteur nutzen kann. Die Gegenmodelle des Westminster-Parlamentarismus ermöglichten und ermutigten durch Zweiparteiensystem, Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen, Ein-Partei-Regierungen und unitarischem Aufbau häufigeren und, wie noch zu zeigen sein wird, auch vollständigeren Machtwechsel, als es in Deutschland der Fall war.¹⁸ Das politische System sollte in Deutschland die Chancen für abrupte Wechsel minimieren und zu einem breiten Konsens parlamentarischer Mehrheiten beitragen. Sicherheit stand höher im Kurs als Innovation.¹⁹ Die spezifischen Gründungsbedingungen der Bonner Republik sowie die ökonomischen und politisch-kulturellen Entwicklungslinien förderten eine Kultur der Kontinuität. Die Hürden für den Machtwechsel in Deutschland sind somit relativ hoch.

3. Die Empirie des Wandels: Rhythmen und Typen - Typenbildung -

Als Machtwechsel war in einer ersten Definition allgemein die Übernahme der Regierungsverantwortung durch einen Kanzler mit vom Vorgänger abweichender parteipolitischer Zuordnung gemeint. Allgemein sprach man in Deutschland vom Machtwechsel in Bezug auf den Wechsel von der Großen Koalition zur Sozialliberalen Koalition von 1969.²⁰ Erstmals nach 1949 stellte die SPD den Kanzler. International wird unter Machtwechsel weitergefaßt eine signifikante Änderung der parteipolitischen Zusammensetzung der neuen Regierung verstanden, wobei ein Wechsel zwischen zwei von drei Partei-Familien („Rechtsparteien“, „Linksparteien“, „Zentrumsparteien“) gemeint ist.²¹ 1969 wechselte jedoch

¹⁸ Dazu Daten bei *Manfred G. Schmidt*, *Opposition*, in: Ders. (Hrsg.) *Westliche Länder* (Bd. 3 *Lexikon der Politik*), München 1991, S. 287

¹⁹ Ebenso urteilt *Klaus von Beyme*, *Institutionelle Grundlagen der deutschen Demokratie*, in: *Max Kaase/Günther Schmid* (Hrsg.): *Eine lernende Demokratie*, Berlin 1999, S. 19-39.

²⁰ So *Arnulf Baring*, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982.

²¹ So bsp. *David R. Cameron*, *Does Government Cause Inflation?* in: *Leon Lindberg/Charles S. Meier* (Hrsg.): *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington, 1985, S. 224-279, hier S. 235-237.

nur die „Zentrumspartei“ - die FDP - von der Opposition in die Regierung. Die SPD stellte bereits in der Großen Koalition den Vizekanzler. Legt man somit die Definition von Cameron zugrunde, dann handelte es sich 1969 nicht um einen Machtwechsel. Als Regierungswechsel könnte man, abgrenzend zum Machtwechsel, den Austausch des Kanzlers bezeichnen, ohne dass gleichzeitig die bisherige Regierungspartei zur Opposition wird. Es ist eine Veränderung der personellen Zusammensetzung der Regierung, nicht der parteipolitischen - eine Regierungsneubildung. Machtwechsel bedeuten mehr als nur Regierungswechsel.

Um Begriffsklarheit zu erreichen sowie zur weiteren Operationalisierung sollen anschließend einige Strukturtypen²² des Machtwechsel in Deutschland benannt werden. Die Reihenfolge ist durch die Anzahl der Wechsel bestimmt.

- a. *Systemimmanente Machtwechsel* (viermal): *Adenauer-Erhard, Erhard-Kiesinger, Brandt-Schmidt, Schmidt-Kohl*

Hierbei erfolgt der Machtwechsel ohne vorausgehende Bundestagswahl. Zweimal als selbsterneuender Machtwechsel, einmal als dosierter Machtwechsel, einmal durch erfolgreiche Anwendung des konstruktiven Mißtrauensvotums.

- b. *Dosierte Machtwechsel* (dreimal): *Erhard-Kiesinger, Kiesinger-Brandt, Schmidt-Kohl*

In der neuen Regierung findet sich kontinuierlich verbürgend ein Koalitionspartner der alten Regierung wieder. Die Eigentümlichkeit erhält der dosierte Machtwechsel durch seine moderate politisch-ideologische Ausrichtung. Es waren Wechsel zwischen Mitte-Rechts-Koalitionen und Mitte-Links-Koalitionen. Der Machtwechsel erfolgte durch Koalitionsauflösung und Koalitionsneubildung.

- c. *Selbsterneuende Machtwechsel* (zweimal): *Adenauer-Erhard, Brandt-Schmidt*

Der Machtwechsel ist im Kern nur ein Regierungswechsel. Die Regierungspartei tauscht den Kanzler aus. An der parteipolitischen Zusammensetzung ändert sich nichts. Doch in der Regel hängt am Personalwechsel auch ein machtpolitischer Umbau bezüglich innerparteilicher Konstellationen.

- d. *Komplette Machtwechsel* (einmal): *Kohl-Schröder*

²² Die nachfolgende Typologie ist nicht trennscharf definiert. Einige Kanzlerwechsel tauchen mehrfach auf. Die Typologie dient als Hilfsmittel, um die konkreten Fälle des Wechsels zu veranschaulichen, die dann anschließend näher interpretiert werden sollen.

Die neue Regierungskoalition wird durch die vormaligen Oppositionsparteien gestellt. Kein alter Koalitionspartner bleibt im neuen Regierungsbündnis. Nur 1998 wirkten die Wähler durch Stimmabgabe mit. Erstmals löste ein Oppositionspolitiker bei einer Bundestagswahl den Bundeskanzler ab. 1969 sicherte sich *Willy Brandt* durch den auch für die Wähler überraschenden Koalitionsschwenk der FDP den Sieg.

Die Strukturtypen lassen sich weiter in zwei Kategorien unterteilen. Zunächst in Parlamentarische Machtwechsel ohne Bundestagswahl, quasi wählerunabhängig: Typ a. bis c. Zu einer zweiten Kategorie könnte man die Machtwechsel durch Wahlen zählen: Typ d. Je nach Typus könnten Erklärungen angeführt werden, die den Machtverlust, mithin den Zyklus des Regierens, begründen. Bei den Typen b und c sind die institutionellen Gegenspieler innerhalb der eigenen Partei und der Koalition stärker ins Visier zu nehmen.²³ Bei den Typen a und d geht es eher darum, dass der Kanzler als politische Leitfigur Einfluß in der Öffentlichkeit ganz oder teilweise an konkurrierende Akteure verliert.²⁴

Gemessen am internationalen Maßstab sind die Anzahlen des Machtwechsels in Deutschland gering. Das gilt selbst im Vergleich zu den Ländern mit Verhältniswahlrecht und Vielparteiensystemen.²⁵ Allerdings führte der Typus des dosierten Machtwechsels (b.) zu zeitintensiven Regentschaften, wie im nächsten Abschnitt zu erörtern sein wird. Die Forschungsergebnisse aus dem Vergleich von Staatstätigkeiten belegen außerdem, dass es im Bereich der Innenpolitik durch die jeweiligen Machtwechsel zu keinen nennenswerten Diskontinuitäten kam. Normalerweise erfolgten vergleichsweise bescheidene Kurskorrekturen in der innenpolitischen Staatstätigkeit. Inwieweit dies auch für den kompletten Machtwechsel 1998 zu analysieren ist, bleibt abzuwarten. Die ersten zwei Jahre deuten eher daraufhin, dass ein policy-Wechsel im Bereich der Innen- und Wirtschaftspolitik nicht stattfindet.²⁶

- Rhythmen: Zeitklima und Pendelumschwünge -

Die formalen Regeln des Grundgesetzes binden die Macht des Bundeskanzlers an einen vierjährigen Turnus. Auf Landesebene regeln die Landesverfassungen zum überwiegenden Teil bereits fünfjährige Amtszeiten. Der Bundespräsident ist für fünf Jahre gewählt. Anders als

²³ Koalitionstheoretische und/oder parteisoziologische Modelle kämen zu Anwendung.

²⁴ Hier könnten stärker wahlsoziologisch oder im Umfeld von politischen Konjunkturen Begründungen erarbeitet werden.

²⁵ Dazu Daten bei *Manfred G. Schmidt*, Opposition, in: Ders. (Hrsg.) *Westliche Länder* (Bd. 3 *Lexikon der Politik*), München 1991, S. 287.

²⁶ Als Ausnahme kann die kurze Amtszeit von Finanzminister *Lafontaine* gewertet werden.

beim Kanzler oder beim Präsidenten des Deutschen Bundestages gilt für den Bundespräsidenten eine Amtszeitbegrenzung - nur eine einmalige Wiederwahl (Art. 54 GG). Machtrhythmen ergeben sich aus der Logik dieser Zahlenarithmetik auf Bundesebene für die Kanzlerschaften im Viersystem. Die Pendelumschwünge sind ein Indiz für freiheitliche Politik. In Unrechtsregimen kann nicht von einem Rhythmus des Machtwechsels ausgegangen werden. Der Austausch, die Entmachtung des autokratischen Herrschers führt unabhängig und losgelöst vom Wählerwillen statt. Dies erfolgt häufig auf Grund der Altersstruktur des Führers und der ihn stützenden Eliten. Zur Erhaltung der Systemstabilität in Unrechtsregimen ist mittelfristig die Unterstützung durch die Bevölkerung sekundär, solange Sanktionen und Restriktionen durch Sicherheitskräfte aufrechterhalten werden können.²⁷

Für die Bundesrepublik Deutschland lassen sich auf Bundesebene Gesetzmäßigkeiten zum Machtwechsel nach jeweils rund 16 Jahren analysieren:

- *Adenauers* Kanzlerschaft erstreckte sich über einen Zeitraum von 14 Jahren (1949-1963). Ergänzt durch die *Erhard* Jahre im Kanzleramt (1963-1966), ergibt sich eine Zeitspanne von rund 17 CDU-Jahren.
- Die Große Koalition (1966-1969) markierte auch für die SPD einen besonderen Einschnitt. Sie stellte auf Bundesebene erstmals Regierungsbefähigung unter Beweis. Rechnet man diese Zeit auf die folgende sozialliberale Koalition ab 1969 mit ein, dann ergeben sich 16 Regierungsjahre bis 1982.
- Die christlich-liberale Koalition der Mitte startete 1982 durch konstruktives Mißtrauensvotum und endete - ebenfalls historisch einmalig - durch die komplette Abwahl bei der Bundestagswahl 1998. 16 Jahre dauerte auch diese Phase. Faktisch muß die sechzehnjährige Regierungszeit für diesen Zeitraum halbiert werden. Denn der Einschnitt der deutschen Einheit hatte Zäsurcharakter. *Kohl* war 1989 nicht nur amts müde, wahlstrategisch abgeschlagen und von gewichtigen Widersachern parteiintern bedrängt, auch die Agenda des Neuanfangs war abgearbeitet.²⁸ Nach nochmals acht Jahren, gerechnet ab 1990, schien den Wahlbürgern der eigentliche Auftrag des Neuaufbaus der neuen Bundesländer und damit die Agenda von 1990 beendet zu sein.

²⁷ So *Wolfgang Merkel*, Systemtransformation, Opladen 1999, S. 68.

²⁸ Umfeld dazu bei *Korte*, Deutschlandpolitik, S.438ff. Dazu zählten die Finanzkonsolidierung des Bundes, die Durchsetzung des Nato-Doppelbeschlusses und damit die verlässliche atlantische Partnerschaft.

- Es liegt nahe, die Phase der rot-grünen Koalition oder zumindest die sozialdemokratische Regierungsverantwortung nunmehr auch bis zum Jahre 2014 zu verlängern²⁹, um in etwa wieder auf den Turnus von 16 Jahren zu gelangen. Der Pendelschlag hatte zur Mobilisierung einer neuen Mitte geführt, die das Alte abwählen wollte, ohne konkret das Neue zu kennen. Der Überdruß am Reformstau fegte die alte Regierung aus dem Amt. Der spektakuläre Regierungswechsel (erstmalige komplette Abwahl einer Regierung), der zeitgleiche Umzug der Regierung und der erste Kanzler, dem die existentiellen Kriegserfahrungen seiner Vorgänger fehlten, machen die „Berliner Republik“ zu einem Zeitwort, dem ein Neuanfang ohne fundamentale Neuausrichtung innewohnt.

Das Muster eines Machtwechsels auf Bundesebene nach rund 16 Jahren ist offenbar für die Bonner Republik konstitutiv gewesen. Die Kürze der Gesamtdauer (nur 50 Jahre) und die wenigen Machtwechsel (sehr niedriges N) lassen verständlicherweise nur eine gewisse Plausibilitätsannahme zu, keine Theorie des Wechsels. Es ist ein erster Versuch, nach fünf Jahrzehnten Zyklen des Regierens zu beschreiben. Anschließend wird nicht danach gefragt, wie es zu dieser scheinbaren Gesetzmäßigkeit von Pendelumschwüngen kam³⁰, sondern auf vergleichender Ebene nur das jeweilige Ende der Regierungsperioden näher betrachtet.

4. Vorboten des Machtwechsels

Nachdem die Konjunktoren der Macht, die elastischen Wände der Handlungskorridore - Systemkennzeichen - und die Spezifika der Machtwechsel benannt sind, soll anschließend danach gefragt werden, welche signifikanten Merkmale das Ende einer Kanzlerschaft begleiten. Bewußt wird darauf verzichtet, Erklärungen entlang der entwickelten Machtwechsel-Typologie vorzunehmen. Ausgangspunkt soll nicht die Art des Wechsels sein, sondern die Vorgeschichte des Machtwechsels. Vier Variablen als Vorboten des Machtwechsels, die unterschiedlichen Forschungsansätzen - mit dem Schwerpunkt auf dem akteurszentrierten Institutionalismus - entnommen sind, sollen herausgegriffen werden:

- a. Machterosionen: Fehlende Unterstützung
- b. Steuerungsverluste: Endloser Politikstau
- c. Kommunikationsdefizite: Anhaltendes Meinungstief
- d. Realitätseinbußen: Die Stufen der Vereinsamung

Im Umkehrschluß läßt sich daraus folgern, dass sich der politische Machtrhythmus unweigerlich dem Ende zuneigt, wenn diese vier Indikatoren nachgewiesen werden können. Kausalitätsbeziehungen

²⁹ Im Teilkapitel 4 b werden Ansätze entwickelt, mit denen es theoretisch möglich erscheint, die Amtszeiten zu verlängern.

³⁰ Dazu *Michael Mertes*, Der Zauber des Aufbruchs - Die Banalität des Endes: Zyklen des Regierens, vgl. Beitrag in diesem Buch.

zwischen den Indikatoren können hinreichend unterstellt, aber konkrete Korrelationen nur unter dem Gesichtspunkt des historischen Vergleichs beschrieben werden. Von einer wechselseitigen Verstärkung der Indikatoren ist dabei auszugehen. Auch die Ursachen-Gewichtung der vier Variablen bleibt offen. Ebenso wird keine Aussage darüber getroffen, welche ergänzenden exogenen Faktoren zusätzlich wirkungsmächtig werden müssen, wie z. B. wechselnde internationale Rahmenbedingungen, um eine Regierung zu kippen oder erste leise anbahnende Versuche des Junior-Koalitionspartners, die Zusammenarbeit mit der Opposition zu verstärken. Vielmehr sollen die im Kontext von akteurszentriertem Institutionalismus zu verortenden Strukturtrends, die den Anfang vom Ende begleiten, als Erklärungshilfe systematisch vergleichend herausgearbeitet werden. Dabei wird eine komplexe Akteurskonstellation zugrundegelegt, also nicht nur das institutionelle Arrangement in konkreten Entscheidungsstrukturen des Kanzlers berücksichtigt, sondern auch nichtinstitutionellen Faktoren, wie z.B. den Umfragedaten ein Gewicht beigemessen. Bei der Auswahl der skizzenhaften Beispiele beschränke ich mich im wesentlichen auf die längeren Kanzlerschaften, also Adenauer (14 Jahre), Schmidt (8 Jahre), Kohl (16 Jahre).

a. Machterosionen: Fehlende Unterstützung

Kanzlermacht speist sich aus vielfältigen Quellen, die nicht zeitgleich üppig sprudeln, aber deren Versiegen das Ende einleiten. Als Machtressourcen dient in der Parteiendemokratie zuallererst das parteipolitische Mandat des Kanzlers. Von seiner Stellung innerhalb der Bundespartei und gegenüber der eigenen Bundestagsfraktion hängt seine Machtposition entscheidend ab. Hinzu kommen die machtpolitischen Möglichkeiten, die ihm das Kanzleramt zur Instrumentalisierung seiner Richtlinienkompetenz bietet. Die Unterschätzung der Opposition gehört ebenfalls zur Anatomie des Machtabstiegs. Nicht zuletzt kommt den Medien als möglicher Machtressource der Kanzler eine herausgehobene Bedeutung zu.³¹

- Parteimacht -

Da ist zunächst die Parteimacht. Was als Kanzlermacht durch institutionelle Regelungen oder durch die „Gegenregierungen“ an Macht abhanden gekommen ist, kann durch Parteimacht innerhalb der Bundesorganisation, auf Landesebene oder auch durch Zusammenspiel mit der Bundestagsfraktion kompensiert werden.

Alle Kanzler übten bereits im Auftrag ihrer Partei wichtige Funktionen als Ministerpräsidenten (*Kiesinger*, *Brandt*³², *Kohl*, *Schröder*), Minister im Bundeskabinett (*Erhard*, *Brandt*, *Schmidt*) oder Leiter von wichtigen

³¹ Wird unter Punkt 3 „Kommunikationsdefizite“ behandelt.

³² Vergleichbar mit Regierendem Bürgermeister von Berlin.

politischen Einrichtungen (Parlamentarischer Rat bei *Adenauer*, Zwei-Zonen Verwaltung etc. bei *Erhard*) aus, bevor sie als Kanzlerkandidaten nominiert wurden.³³ Als Kanzlerkandidat wird ihnen parteiintern Folgsamkeit und Loyalität zumindest im Wahlkampf weitgehend zugesichert. Mit dem Wahlerfolg stabilisiert sich nur anfänglich die Macht, denn bereits bei der Auswahl der Bundesminister und der Besetzung wichtiger Ämter durch Parteifreunde zeigt sich der erste Testfall der Kanzlerschaft.

Bei den Großparteien, die den Kanzler stellen, handelt es sich um vielfach geschichtete Macht. Es sind eher Polyarchien (*Dahl*), bei denen die Führung gegenüber den freiwilligen Mitgliedern nur einen begrenzten Verpflichtungscharakter ausüben kann. Sie werden programmatisch, über bestimmte Persönlichkeiten oder schlichtweg aus Traditionsverbundenheit zusammengehalten. Subtile personale Netzwerke sichern Zustimmung für den Parteivorsitzenden. Die Konzentration unter hierarchischen Gesichtspunkten auf den Parteivorsitzenden trägt machtpolitisch nicht lange. Denn die Legitimation durch die Wahl als Vorsitzender oder als Kanzler läßt sich als Machtressource in der Regel alltagspolitisch nicht nutzen. Wesentlich geeigneter als der Verweis auf die Herrschaft, bewährt sich als Machtressource die umfängliche Patronagetätigkeit. Parteimitglieder werden versorgt und so an den Amtsträger gebunden. Die Besitzenden haben sich unmittelbar etwas zu bieten. Das reicht zur Bildung überlegener Organisationsfähigkeit aus und damit zum Beginn eines Akkumulationsprozesses der Macht.³⁴ Die so entstehenden Solidaritätskerne zeichnen sich durch produktive Überlegenheit aus. Sie verfügen über knappe und begehrte Güter. Innerparteiliche Widersacher müssen eingebunden, weggelobt oder intensiv beschäftigt werden. Ausschalten durch Einbinden heißt die Devise. Gegenmachtbildung unterstützen die Delegierten erst, wenn mehrheitlich erkenntlich ist, daß der persönliche Karrierenutzen unter der neuen Leitung größer ist als unter dem amtierenden Vorsitzenden.

Parteimacht hatten die Bundeskanzler mit längerer Amtsdauer fest im Blickfeld. *Adenauer* schuf sich seine Partei.³⁵ Erst im Alter von 70 Jahren konnte er selbst Mitglied der Bundespartei (1950) werden. Die grandiosen Wahlsiege 1953 und 1957 zeigten überdeutlich, wie *Adenauer* zur unumstrittenen Führungspersönlichkeit geworden war. Nicht grundlos

³³ Verfahren der Nominierung sehr unterschiedlich, vgl. *Jens Sebastian Heise*, Wer wählt den Kanzlerkandidaten?, Diplomarbeit München 1999. Streng genommen, erhielt den formal nicht fixierten Titel des „Kanzlerkandidaten“ zuerst *Willy Brandt*.

³⁴ Beispiele dazu bei *Heinrich Popitz*, Prozesse der Machtbildung, Tübingen 1963 auch *Karl Sandner*, Prozesse der Macht, 2. Aufl. Heidelberg 1992.

³⁵ Dazu *Peter Lösche*, Wirklich nur Kanzlerwahlverein?, in: FAZ v. 25.8.1998; auch *Franz Walter/Tobias Dürr*, Die Heimatlosigkeit der Macht, Berlin 2000.

sprach man später für die 70er Jahre von einer „nachgeholten Parteibildung“ (*Hermann Scheer*). *Adenauer* war Experte im Umgang mit informellen Entscheidungsmodi. Die gründungsbedingte Fragmentierung der Partei in den Anfangsjahren verhinderte konzertierte Opposition gegen den Vorsitzenden. *Adenauer* soll die Geschäftsräume der Bundes-CDU nie aufgesucht haben. Die Schaffung eines geschäftsführenden Vorsitzenden, die Initiativen zur Etablierung eines Generalsekretärs deuten seit Anfang der 60er Jahre an, dass die Vitalisierung der CDU gleichzeitig die Erosion der Parteimacht für *Adenauer* bedeutete. Die Stärke der Bundestagsfraktion hat *Adenauer* stets bedacht. Eine erste formelle Abstimmungsniederlage erlitt er erst 1962. Partei und Fraktion entzogen ihm im Kontext der Spiegel-Affäre und des weithin fehlinterpretierten deutsch-französischen Vertrages ihre Unterstützung. Das letzte Kabinett *Adenauers* trug bereits das Signum einer Übergangsregierung.

Sowohl *Erhard* als auch *Kiesinger* wurden erst als Bundeskanzler auch Parteivorsitzende.³⁶ Das gleiche gilt für *Gerhard Schröder*. *Erhard* griff erst gegen Ende seiner Amtszeit (März 1966) nach diesem Amt. Ebenso wie *Kiesinger* hatte *Erhard* wenig Verständnis für Parteimacht. Beide glaubten, dass die Kompetenz als Kanzler - das Kanzlerprinzip - ausreicht, um regieren zu können. Beide hatten eher einen harmoniegeprägten Politikbegriff, der wiederum *Erhard* als den Anti-*Adenauer* zeitgemäß erscheinen ließ und *Kiesinger* beim Vermitteln in der Großen Koalition half. *Erhard* scheiterte als Kanzler in der Wirtschaftskrise, weil ihm Rückhalt durch die Partei fehlte. Als er im März 1966 zum Parteivorsitzenden gewählt wurde, kündigte das Wahlergebnis (385 Stimmen von 558 Delegierten) bereits den Abstieg des Kanzlers an.

Kiesingers Hausmacht war auf den Landesverband Baden-Württemberg begrenzt. Unter Generalsekretär *Bruno Heck* beschleunigte sich die Eigenständigkeit der Parteibasis.³⁷ Die Bundestagsfraktion dominierte *Barzel*, der in enger Abstimmung mit *Schmidt* das komplizierte Regierungshandeln der Großen Koalition erst ermöglichte. *Kiesinger* gewann zwar die Wahlen von 1969, ihm fehlte jedoch der Koalitionspartner. Seine Partei trennte sich als Vorsitzenden 1971 relativ schnell von ihm, denn die Erneuerung sollte in der Opposition zunächst über die Bundestagsfraktion laufen, in der *Barzel* das Sagen hatte.

Willy Brandt war Parteivorsitzender ab 1964. Anders als nachträgliche Verklärungen es verheißen, hatte *Brandt* zunächst nicht die Parteibasis

³⁶ Erst 1950 schlossen sich die Landesverbände der CDU zu einer Bundespartei zusammen, so dass formal *Adenauer* zuerst Kanzler war und dann erst Vorsitzender der CDU wurde.

³⁷ Hintergründe bei *Niclaß*, Kanzlerdemokratie a.a.O. und *Manfred Görtemaker*, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1999.

hinter sich.³⁸ Das Regierungsamt in Berlin schuf ihm die Grundlage seiner Machtstellung. Unumstrittener Vorsitzender konnte er kraft eigener Autorität - und damit nicht primär von der Machtstrategie *Wehners* abhängig - dann in der Großen Koalition sein. Den Zenit seiner Führungsautorität erreichte *Brandt* von 1969 bis 1973. Er war bislang der einzige Kanzler, der noch viele Jahre nach dem Verlust sowohl seiner Kanzlerschaft (1974) als auch der Regierungsmehrheit (1982) als Parteivorsitzender turnusmäßig wieder gewählt wurde - immerhin bis 1984. Dennoch gaben parteitaktische Überlegungen den Ausschlag über seine Entmachtung als Kanzler.³⁹ Parteimacht war *Brandt* nach dem Verlust seines deutschland- und ostpolitischen Charismas abhanden gekommen. *Wehner* drängte zur Aufgabe, als die Mehrheitsfähigkeit des sozialliberalen Bündnisses auf dem Spiel stand.⁴⁰

Schmidt hat mehrfach auch öffentlich kundgetan, dass er die Chance verpaßte, um Parteivorsitzender der SPD zu werden. Seine Parteimacht verdankte er dem Erfolgsmodell der Troika. *Wehner* als Fraktionsvorsitzender und *Brandt* als Parteivorsitzender stützten den pragmatischen und weitgehend ideologiefreien Regierungskurs des Kanzlers *Schmidt*.⁴¹ Die inhaltliche Heterogenität der SPD personifizierte die Troika, was den politischen Handlungsspielraum erweiterte. *Schmidts* Popularität bei den Wählern hing auch damit zusammen, dass er als SPD-Mann nur bedingt erkennbar war. *Schmidt* konnte keine Parteimacht nutzen. Seine Machtressourcen erwuchsen ihm aus Kanzleramt und Kabinett, wie weiter unten noch ausgeführt wird. *Brandt* war zu Beginn der achtziger Jahre nicht mehr willens, die SPD mit der Regierungspolitik zu identifizieren.⁴² Raketenpolitik und Kernenergie brachten *Schmidt* in eine politische Lage, in der er sich schließlich von den Beschlüssen seiner Partei distanzieren mußte. Das Ende der Kanzlerschaft markierte auch den inhaltlichen Bruch mit Essentials der damaligen SPD. Von Parteimacht im Sinne einer unterstützenden Zuarbeit durch die Troika konnte bereits seit 1979 nicht mehr die Rede sein. Nur die Wahlen von 1980 disziplinierten kurzzeitig die parteiinternen Flügelkämpfe.

Sieht man von den Sonderbedingungen der Startphase ab, wie sie sich für Adenauer analysieren lassen, dann kann man *Helmut Kohl* wohl als den

³⁸ Dazu Details bei *Franz Walter*, Führung in der Politik. Am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1997, H. 4, S. 1287-1336, hier S. 1302f.

³⁹ Hintergrund bei *Klaus Harpprecht*, Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit *Willy Brandt*, Berlin 2000, S. 540ff.

⁴⁰ *Harpprecht* schreibt dazu: „Helmut Schmidt riet dringend, und wie ich meine, auch mit Ehrlichkeit, vom Rücktritt ab. Er fürchtet vielleicht auch ein wenig, nun plötzlich mit der Verantwortung allein zu sein.“ in: Ebenda, S. 541.

⁴¹ Dazu *Walter*, Führung in der Politik, a.a.O., S. 10305-1313.

⁴² So *Wolfgang Jäger*, Wer regiert die Deutschen?, Osnabrück 1987, S. 205ff.

Parteikanzler („integraler Parteipolitiker“⁴³) titulieren. Fast symbiotisch verknüpften sich Parteimacht ab 1973 mit Kanzlermacht ab 1982. Als Quelle der permanenten Machterneuerung, als Personalreserve und als Kompaß der bürgerlichen Ideenwelt nutzte *Kohl* 25 Jahre seine Partei.⁴⁴ Seine subtilen Beziehungs- und Kenntnismuster über das lokale Parteigeschehen im Westen waren Legion. Die machtpolitische Absicherung seiner Regierungspolitik lief zuallererst immer über das Parteimandat. Was sich machtpolitisch nicht im Vorfeld von Entscheidungen hinreichend parteitaktisch absichern ließ, kam erst gar nicht auf die Regierungsagenda. Die Ausweitung seiner Parteimacht nach Osten durch die Gründung der „Allianz für Deutschland“ sicherte *Kohl* instinktsicher bereits Monate vor der Bundestagswahl 1990 seine Regierungsmehrheit. Fehlurteile bestehen darin, dem Parteivorsitz eine generelle autokratische oder patriarchalische Ausrichtung zu unterstellen. Bis zur deutschen Einheit führte er clever, aber stets umstritten. Machtpolitische Rivalen saßen im Präsidium. Programmatische Herausforderungen formulierte der Generalsekretär. Nur die Fraktion hatte *Kohl* unter dem Fraktionsvorsitzende *Dregger* im Griff, weil sich *Kohl* mit dem parlamentarischen Geschäftsführer, *Wolfgang Schäuble*, bis in kleinste Detail arrangierte. *Kohls* Parteimacht wuchs schubartig seit dem Wahlsieg 1990. Seine historische Größe ließ die Widersacher verstummen. Die Amtsdauer ermöglichte ein weitgespanntes machtsicherndes Patronagesystem, bei dem auch zusätzlich und in Einzelfällen, parteigebundene Geldzuteilungen des Vorsitzenden als Schmiermittel der Machtsicherung rechtswidrig eingesetzt wurden.

Obwohl *Kohl* der einzige Kanzler war, den seine Partei bis zum Wahltag nicht aus dem Amt trieb, setzten deutliche Zeichen der parteipolitischen Machterosion schon vor 1998 ein. Nur die disziplinierende Wirkung des Wahlkampfes 1998 überdeckte die Brüche. Zu erinnern ist an die umstrittene Selbstausrufung *Kohls* zum Kanzlerkandidaten in seinem Urlaub am Wolfgangsee am 3. April 1997; die Benennung des Nachfolgers *Schäuble* per Fernsehinterview im Nachgang des Leipziger Bundesparteitags (15. Oktober 1997), die verschiedenen laut artikulierten Gegenpositionen der „Jungen Wilden“ und nicht zuletzt die erfolgreiche Fraktionsarbeit von *Schäuble*, der ein klares Eigengewicht der Fraktion wieder in den Regierungsalltag mit einbrachte.⁴⁵ Der Parteitag in Leipzig feierte *Schäubles* Redebeitrag euphorisch. Die Delegierten applaudierten

⁴³ So *Karlheinz Nicolauß*, Das Schicksal der Kanzlerparteien, in: *Korte/Hirscher*, Darstellungspolitik, a.a.O., S. 45.

⁴⁴ Vgl. *Karl-Rudolf Korte*, Kommt es auf die Person des Kanzlers an?, in: *ZfParl.*, 1998, H.3, S. 387-401; auch *Jürgen Gros*, Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung, Berlin 1998.

⁴⁵ Zu den Hintergründen vgl. *Heiner Geissler*, Achtet auf die Seele, in: *Die Zeit* v. 6.4.2000 und *Friedbert Pflüger*, Ehrenwort. Das System *Kohl* und der Neubeginn, Stuttgart 2000.

wesentlich länger als nach *Kohls* Rede. Kohl versuchte diesen Stimmungen durch weitere in die Pflichtnahme von *Schäuble* zu begegnen. Der Widersacher sollte als Kronprinz neutralisiert werden. *Schäuble* war durch diese Benennung nicht mehr Nachfolger aus eigener Kraft und durch die Autorität eines Parteitages, sondern ein Nachfolger von *Kohls* Gnaden - für die Zeit nach 2003.⁴⁶ *Kohls* seit 1990 gewonnene triumphale Parteimacht glich einer Eroberung. Sie bröckelte sichtbar seit dem knappen Wahlsieg von 1994.⁴⁷

Als Strukturmuster läßt sich für die verschiedenen Kanzlerschaften, trotz ganz spezifischer einmaliger zeitgeschichtlicher Konstellationen, festhalten:

- Parteimacht in der Rolle des Partei-Vorsitzenden erleichterte für die Kanzler das Regierungsgeschäft. Der Parteivorsitz verhalf dem Kanzlerprinzip zu seinem wirkungsvollen und respektierten Recht. Als Machtressource konnten die Kanzler am besten darüber verfügen, je besser sie die Parteigliederungen kannten und je länger sie Zeit hatten, um ihren Einfluß über Personalnetzwerke zu festigen.
- Kanzlermacht ohne Parteivorsitz ist von Beginn an brüchiger gewesen. Die Abhängigkeiten von der Bundestagsfraktion und vom amtierenden Vorsitzenden sind enorm. Handlungsspielräume erwachsen dem Bundeskanzler daraus nur, wenn sein Führungsanspruch zusätzlich über die Medienöffentlichkeit - sozusagen direkt-plebiszitär - untermauert werden kann. Die SPD-Troika der 70er kann hierbei als einmaliges Modell dienen.
- Lange bevor sich die Wähler vom Kanzler und seiner Partei abwenden, treten die Parteimitglieder in die „innere Emigration“ aus Gründen der Parteiräson („Stillhalteabkommen“ bis zum Wahltag) oder in abgestufte Protestformen gegen den Vorsitzenden und Kanzler. Den größten, offenen Widerspruch erfuhr Schmidt, der als einziger unter den Kanzlern nicht Parteivorsitzender wurde. Hier konnte die Parteikritik ungefiltert und nicht machtgeschützt abgegeben werden.
- Die Liste der parteiinternen Gründe für die Unzufriedenheit mit der Kanzlerpolitik sah zumeist folgendermaßen aus: Der Kanzler hatte als vermeintliche Wahllokomotive der kommenden Wahlen ausgedient, dicht gefolgt von issues, die den Koalitionswängen und in nicht hinreichendem Maße der Parteiprogrammatik folgten.
- Die Nachfolgerdiskussion ist ein treffender Indikator für den Anfang vom Ende. Dabei sind die Diskussionen unbedeutend, die

⁴⁶ Dazu auch *Heiner Geissler*, Achtet auf die Seele, in: *Die Zeit* v. 6.4.2000.

⁴⁷ Zu den Umfeldbedingungen vgl. *Karl-Rudolf Korte*, Wie Parteien auf komplexe Wählermärkte reagieren: DAS Beispiel der CDU, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2000, H. 6, S. 707-716.

zeitgleich zur Kanzlerschaft von parteiinternen Rivalen gefördert werden: Die Ministerpräsidenten mit der Parteifarbe des Kanzlers hielten sich mehrheitlich häufig für die besseren Kanzler. Viel brisanter sind die Vorschläge, welche die Kanzler im Angesicht des drohenden Machtverlustes selber machten. Wenn sie dazu gezwungen sind, öffentlich über Nachfolger nachzudenken, zeigt die Parteimacht Risse. *Adenauer* verwendete viel Kraft darauf, *Erhard* als Nachfolger zu verhindern. *Adenauers* Vorschläge und Kapriolen setzten schon Ende der 50er Jahre ein. *Brandts* Amtsmüdigkeit und seine längeren Krankheiten brachten immer wieder Nachfolgediskussionen. Bundeskanzler *Kohl* sah sich 1997 konkret genötigt, einen Nachfolger zu benennen.

- Institutionelle Macht -

Um die faktische Führungsrolle des Kanzlers wahrzunehmen, benötigt der Kanzler einen eigenen Apparat, das Bundeskanzleramt.⁴⁸ Es kann Sekretariat des Kanzlers, aber auch Regierungszentrale sein. Die Kanzler haben sehr unterschiedlich mit dieser Schaltzentrale operiert. Die massivste Veränderung erfuhr das Bundeskanzleramt in der Regierungszeit von *Willy Brandt*. Eine Verdopplung des Personalbestandes deutete darauf hin, dass *Brandt* und besonders der Leiter des Kanzleramtes, *Horst Ehmke*, aus dem Amt eine umfassende Steuerungs- und Planungseinrichtung machen wollten. Das weckte Widerstand bei den Bundesministern, so dass *Brandt* in der zweiten Legislaturperiode 1972 *Ehmke* nicht mehr als Kanzleramtschef durchsetzen konnte. Meistens benötigten die Kanzler zur machtpolitischen Aneignung des Kanzleramtes und zur Ausrichtung auf ihren spezifischen Führungsstil ein bis zwei Jahre. Häufig kam es dabei auch zum Austausch des Chefs des Kanzleramtes. Wenn die Regierungsarbeit geräuschlos verlief, war dies ein Indiz für die effiziente Vorbereitung durch das Kanzleramt. Die Kanzlerschaften sind ohne die jeweiligen Kanzleramtschefs - mal als Staatssekretäre, mal als Bundesminister - nicht hinreichend zu interpretieren. Den machtpolitische Rückhalt, den das Kanzleramt als Beratungs- und als Steuerungsinstanz bieten kann, sicherten die jeweiligen Chefs ab. Zeitgeschichtlich wichtige Paare sind zu nennen: *Adenauer-Globke*, *Brandt-Ehmke*, *Schmidt-Schüler*, *Kohl-Schäuble*, *Schröder-Steinmeier*.

Um strukturierte Regierungsmacht zu gewinnen, war es für die Kanzler zwingend notwendig, ihre Richtlinienkompetenz adäquat über eine geräuschlose Instrumentalisierung des Kanzleramtes auszuüben. Es wäre

⁴⁸

Grundsätzlich *Volker Busse*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, Heidelberg 1994. Aktuell dazu auch *Micheal Mertes*, Führen, koordinieren, Strippen ziehen. Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: *Korte/Hirscher* (Hrsg.), Darstellungspolitik a.a.O., S. 62-84.

zu einfach, wenn man das Ende der Kanzlerschaften mit Mißmanagement im Kanzleramt in Verbindung bringen würde. Eher am Anfang der Kanzlerschaften steht der mühsame Versuch, diesen administrativen Apparat politisch nutzbringend einzusetzen. Trotzdem können auch Symptome benannt werden, die während einer langen Kanzlerschaft, schleichend das Kanzleramt ereilen und als Vorboten des Endes gelten können:

- Die politisch wichtigen Administratoren oder politischen Berater verlassen das Kanzleramt. *Adenauer* bemühte sich redlich, *Globke* bis zum Schluß zu halten. Aus gesundheitlichen Problemen wollte *Globke* schon wesentlich früher das Amt verlassen. Als *Manfred Schüler* 1980 das Kanzleramt verließ, konnten seine Nachfolger (*Lahnstein und Konow*) die Krise nicht mehr abwenden. *Schüler* hatte als Mitglied des Beratungs-„Kleeblattes“ für *Schmidt* einen unschätzbaren Wert. *Wolfgang Schäuble* wurde im April 1989 Bundesinnenminister. Anders als seine Nachfolger (*Seiters und Bohl*) hatte *Schäuble* politisches Gewicht und programmatisches Geschick mit ins Kanzleramt gebracht. Die zeitweilige Ideenbörse Bundeskanzleramt verkam danach zur Behörde. Verwaltungseffizienz und nicht politisches Management bestimmte zunehmend den Alltag des Kanzleramtes. Bürokratische Bedenkenträger treten an die Stelle derjenigen, die mit dazu beigetragen hatten, der Regierung ihr ursprüngliches Charisma zu verleihen. Mit dem Wechsel an der Spitze des Kanzleramtes kam es häufig auch zu einem Austausch zentraler Mitarbeiter. Diese hatten nicht mehr den aus dem Erlebnis der „Eroberung“ des Amtes resultierenden persönlichen Zugang zum Kanzler. Kampferprobte Solidaritätskerne, Kampfgemeinschaften der sogenannten ersten Stunde mit ähnlichen Sozialisationserfahrungen - darauf konnte der Kanzler nun nicht mehr bauen. Eher hierarchische Beziehungsmuster ersetzten danach die kurzen Dienstwege. Routinetätigkeiten, instrumentelle Aktivitäten dominierten gegenüber Konzeptionsentwicklung und Programmaufstellung.

- Das Bundeskanzleramt blieb auch nach dem Weggang der Stützen des Amtes geräuschlos effizient, zumal sich der Regierungsalltag auf vorgezeichneten Bahnen eingespielt hatte. Aber unter inhaltlichen Gesichtspunkten verkümmerte der machtpolitische Anspruch einer Regierungszentrale. Dem Routinehandeln fehlte die politische Vitalität, die durch neue Herausforderungen entstehen kann.⁴⁹ Der Verlust dieses Sensors kann als Vorbote des Regierungswechsels gedeutet werden. Es kann als ein Element der Machterosionen gewertet werden. Höchste Effizienz war nur noch bedingt politisch effektiv.

⁴⁹ Vgl. *Renate Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1997, S. 60-80.

- Die Macht der Opposition -

Die Machterosionen aus dem Blickwinkel der Kanzler sind auch auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Opposition zu beziehen. Zwar gehen keine direkten Unterstützungsleistungen der Regierungspolitik von der Opposition aus; sieht man einmal vom verflochtenen Prozedere auf Bundesratsebene ab. Doch spielt die antizipierte Oppositionsstrategie eine machterhaltende Rolle im Regierungsallday der Bundeskanzler. Denn die vermeindliche Schwäche der Opposition verhalf bei zahlreichen Bundestagswahlen der Regierungspartei zum Sieg. Dabei spielte eben nicht nur der Amtsbonus der Kanzler eine wahlentscheidende Rolle, sondern die unterstellte Schwäche der Herausforderer. Da es nur ein einziges Mal in der Geschichte der Bundesrepublik durch Bundestagswahlen zur Ablösung des Kanzlers durch die Opposition kam, sind die Beispiele begrenzt.⁵⁰ Dies unterscheidet maßgeblich die Vergleiche mit Konkurrenzdemokratien wie Großbritannien, in denen die Opposition unter dem Gesichtspunkt von Machtwechseln einen wesentlich dominanteren Faktor darstellt.⁵¹

In Deutschland trat die SPD fünfmal mit wechselnden Spitzenkandidaten gegen Bundeskanzler *Kohl* an. Bis auf die *Schröder*-Wahl signalisierten jeweils im Vorfeld kurz vor den Wahlen keine Umfragen, daß die SPD siegen würden. Innerparteiliche Fehden, fehlende Unterstützung im Wahlkampf, Kompetenz-Defizite - die Liste der Ursachen läßt sich leicht erweitern. Für das Thema der Machterosionen aus Sicht der Kanzler bleibt zentral die Wahrnehmung dieser Erfahrungen. Die Union konnte innerparteilich zerstritten sein, Fehlentscheidungen treffen, reine Darstellungspolitik betreiben: Die Schwäche der SPD war immer größer als die der Union. *Kohl* konnte bis auf *Schröder* jeden Kanzlerkandidaten besiegen. Bundeskanzler *Kohl* schlußfolgerte daraus, dass er unbesiegbar sei. Er blendete Selbstzweifel aus. Dies erklärt zum Teil, warum die CDU im Wahlkampf 1998 der Wahlstrategie der SPD nichts entgegensetzen konnte. Man wartete im Lager der CDU vergebens auf einen Schwächeeinbruch der SPD. Zu den Vorboten des Machtwechsels gehört somit auch die strategische Wahrnehmung der Macht der Opposition. Fehlperzeptionen und fatale Überschätzung sind Indikatoren des drohenden Machtverlustes.

b. Steuerungsverluste: Endloser Politikstau

⁵⁰ Vergleichend zum Oppositionsverhalten der Union *Ludger Helms*, Opposition nach dem Machtwechsel. Ein Vergleich der CDU/CSU-Opposition im 6. und 14. Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2000, H. 2, S. 511-538.

⁵¹ Grundsätzlich dazu *Walter Euchner* (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, Göttingen 1993, bes. S. 21-38.

Politik-Blockaden und Reformstau gehören zu den Metaphern, die den Machtwechsel einläuten. Die Starre des politischen Alltags am Ende der Ära Adenauer, dem zwischen 1959 und 1963 nur noch wenig gelang, führte bei den Wahlbürgern zum Eindruck, daß sich politisch nur noch wenig bewegte. Die Krise wurde zum Dauerzustand zwischen den Koalitionspartnern. *Willy Brandt* stürzte die Republik 1973 in ein depressives Klima. Zu *Schmidt* kommentierte die ZEIT: „Die zweite Regierung *Schmidt/Genscher* ist schon in den Startlöchern elend ins Stolpern geraten. Ein Wunder ist es nicht, daß die Bürger sich verschaukelt fühlen. Zynismus, Mißmut, Verdrossenheit macht sich breit im Lande“.⁵² Nach den Wahlen von 1980 mußte *Schmidt* zum Instrument der Vertrauensfrage greifen, um im Bundestag seine Mehrheit zu sichern. Das Ende der Ära *Kohl* überschattete im Blickfeld der Öffentlichkeit der totale Reformstau, konkret die Unmöglichkeit, eine Steuerreform durchzusetzen.⁵³ Die Begleitmusik lieferte Bundespräsident *Herzog*, der mit „Ruck-Reden“, die Blockaden aufbrechen wollte. Ganz offensichtlich leiden die Regierungen gegen Ende des bevorstehenden Machtwechsels an deutlichen Steuerungsverlusten, die zu Blockadekonstellationen führen. Die Mechanismen der Verhandlungsdemokratie - geschickt eingesetzt sind es handlungsermöglichende Ressourcen - bieten dann keinen verlässlichen Ausweg mehr aus den Blockade-Situationen. Einen Ausweg aus der Verengung von Handlungskorridoren sehen die Wahlbürger dann nur noch im Machtwechsel. Mehrere Gründe sind für optionsmindernde Restriktionen des Regierens hierbei anzuführen:

1. Vetospieler-Potentiale
2. Policy-Wirkungen
3. Systembedingte Störungen

1. Vetospieler-Potentiale

Die gegenmajoritären Kräfte stabilisieren sich, je länger eine Kanzlerschaft dauert. Das kann sich auf die Stärke der sogenannten neokorporatistischen „Räuberkoalitionen“ der Großverbände ebenso beziehen, wie auf die gegengerichteten Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat.⁵⁴ Auf Grund des antigouvernementalen Wahlverhaltens auf Landesebene verlor die Regierungspartei der Bundeskanzler in der Regel eher die Landtagswahlen: ein langsames vorweggenommenes „Abwählen“ der Bundesregierung. Damit veränderte sich die Bundesratsmehrheit. Ab 1969 stimmten Bundestags- und Bundesratsmehrheit nur noch selten überein.⁵⁵

⁵² In: Die Zeit v. 2.10.1976.

⁵³ Kontrovers dazu *Wolfgang Renzsch*, Die große Steuerreform 1989/99, in: ZfParl, 2000, H.1, S. 187-191.

⁵⁴ Dazu *Wolfgang Streek/Philippe C. Schmitter* (Hrsg.), Private Interest Government-Beyond Market and State, London 1985.

⁵⁵ Details bei *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2. Aufl. Opladen 1999.

Die sozialliberale Koalition hatte unter *Schmidt* während der gesamten Amtszeit ab 1974 keine Mehrheit im Bundesrat. Bundeskanzler *Schmidt* nutzte dies zum Teil machstabilisierend, weil er dies auch als disziplinierenden Effekt innerhalb seiner eigenen Partei einsetzen konnte. Doch solche „Sachzwänge“ nutzen sich argumentativ schnell ab. *Helmut Kohl* war mit dem gleichen Phänomen einer gegengerichteten Bundesratsmehrheit erst im Zeitraum von April 1991 bis 1998 konfrontiert. Bei den angestrebten Reformprojekten gab es deutliche Probleme im Rahmen der Gesetzgebung für Kanzler *Kohl*.⁵⁶ *Schmidt* steuerte maßgeblich den Prozeß über den nichtöffentlich tagenden Vermittlungsausschuß in eine insgesamt weitgehend „positionsausgleichende Kompromißrolle“⁵⁷. Das gelang zunächst auch *Helmut Kohl* in den 90er Jahren. Während er in den 80er Jahren das Partei-Präsidium, in dem die CDU-Ministerpräsidenten dominierten, nutzen mußte, um Vorklärungen zu erreichen, wurde dies nach Verlust der Mehrheit im Bundesrat unwichtiger. Vermittlungsverfahren sollten zwar auch von vornherein verhindert werden, konnten jedoch nicht mehr auf der CDU-Parteebene alleine geregelt werden. Spitzengespräche der Fraktionsexperten und die außerparlamentarische Variante der Kanzlerrunden sollten der Einbeziehung der SPD in die Gesetzesvorbereitung und damit einer Erweiterung des Steuerungsraumes dienen. Gegen Ende der *Kohl*-Ära kam es allerdings zu einem weitreichenden Gesetzgebungsstillstand, den alle maßgeblichen Akteure aller parteipolitischen Seiten mitzuverantworten hatten. Die Nähe des Wahltermins und die geschickte Strategie des SPD-Vorsitzenden *Lafontaine* bei der Bildung eines Einheitsblocks der SPD regierten Länder verhinderten die projizierten Reformprojekte der Bundesregierung. Verursacht war dies auch dadurch, dass das „Bündnis für Arbeit“ mit dem Auszug der Gewerkschaften 1996 scheiterte. Durch die 20prozentige Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall fühlten sie sich provoziert. Die Handlungslogiken des Parteienwettbewerbs - Konkurrenz- und des Bundesstaates - Verhandeln - wirken sich bei konträren Mehrheiten dysfunktional aus. Das gilt besonders für die Schlußphasen, nicht für den Beginn einer Kanzlerschaft.

2. Policy-Wirkungen

Am Anfang einer Regierungszeit nach einem Machtwechsel steht die Krisenbewältigung und die Aufräumarbeiten, wovon die Regierungserklärungen zu Beginn der Legislaturperiode ein lebendiges Zeugnis ablegen. Die Bundesregierung betritt die redistributive Politikarena: Größere Umverteilungspolitik setzt ein, Gewinner und

⁵⁶ So *Winfried Steffani*, Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: *ZfParl.*, 1999, H.4, S. 994.

⁵⁷ Ebenda, vgl. auch *Lehmbruch*, Parteienwettbewerb a.a.O. S. 143-151.

Verlierer sind sichtbar.⁵⁸ Gleichzeitig nutzt man distributive Programme, um den Dank an die Wählerklientel, zumeist ohne Rücksicht auf knappe Finanzressourcen, zurückzugeben. Als Vorbote des nahen Endes einer Regierungszeit kann interpretiert werden, dass redistributive Programme zur ökonomischen Krisenbewältigung der Regierungspartei aufgezwungen werden. Das läßt sich an den verschiedenen Reformvorhaben am Ende der Ära *Kohl* ebenso nachweisen, wie an den gescheiterten Versuchen der Regierung *Schmidt*, die ökonomische Lage nachhaltig zu verbessern. Das Risiko von sogenannten Gerechtigkeitslücken kann dann öffentlich thematisiert werden.⁵⁹ Im Vorfeld von Wahlen versuchen die Regierungen eher regulative Politikprogramme, die eine gleichmäßige Verteilung steuern, zu initiieren bzw. konkrete Wahlgeschenke zu verteilen.

3. Systembedingte Störungen

Steuerungsverluste im Regierungsalltag hingen auch mit systembedingten Störungen zusammen. Die nach langjähriger Amtszeit angehäuften Macht im Kanzleramt führte aus Sicht der Regierungsmannschaft und der Regierungspartei zu einem Sog von allmächtiger Problemlösungskompetenz. Das Recht zur Letztentscheidung lastete auf dem Parteichef und Kanzler. Das formale Recht - Richtlinienkompetenz - verkam mit der Zeit zum Lösungsmodell für alles. Der Kanzler avancierte zum Problemasyl: Zufluchtsort für alle, die keine politischen Auswege mehr kannten oder nicht bereit waren, verantwortlich selbst zu entscheiden. Häufig verselbständigte sich auch die Angst, dass eine Sachentscheidung als Loyalitätsbruch zum Kanzler aufgefaßt werden konnte.

Das Kanzlerwort entlastete die untergeordneten Gremien bzw. auch die Ressorts von einer oft mühevollen und langwierigen Entscheidungsprozedur. In den Schlußphasen der Kanzlerschaften von Adenauer und Kohl läßt sich beobachten, daß sich die Fallzahl der unentschiedenen Konfliktpunkte drastisch erhöhte, mit denen sich die Kanzler konfrontiert sahen. Den niederen Partei-Gliederungen bzw. den Fachressorts fehlte die Kraft zur Entscheidung. Sie überließen die Entscheidung dankbar der Zentrale, die dann ein erhofftes Machtwort sprechen sollte. Permanente Detailentscheidungen von geringer politischer Tragweite verkomplizierten so zusätzlich den Regierungsalltag. Die Entscheidungskompetenz der Kanzler verkam zur optionsmindernden Restriktion seines Handlungskorridors.

⁵⁸ So *Adrienne Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, Frankfurt/M. 1987, S. 22f.

⁵⁹ Schädlich wirken sich beispielsweise Vorabdrucke von Steuertabellen in Boulevardzeitungen aus; Gewinner und Verlierer sind sofort erkennbar; ein hoher Mobilisierungs- und Volatilitätsdruck geht von solchen Maßnahmen aus.

Um die Steuerungsverluste als ein Vorbote des Machtverlustes einzuordnen, soll ein Blick auf den Beginn der Regierungszeit noch einmal verdeutlichen, dass es häufig klimatische Veränderungen sind, die in der Konsequenz zum Politikstau führen. Denn trotz gegengerichteter Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat gelingt es zu Beginn eines Regierungswechsels häufig, die Gesetzgebung voranzutreiben. Woran liegt das? Um diese Frage zu beantworten, sind keine vertieften Einblicke in spezifische Verhandlungstechniken oder Mehrheitsverhältnisse notwendig. Als Erklärung reicht der Schub, der vom Wählerauftrag ausging. Der Neustart einer Regierung, der als Machtwechsel daher kam, hing immer ursächlich mit einer politischen Agenda zusammen. Das personifizierte Alte wurde nicht nur abgewählt, sondern gleichzeitig votierten die Wähler auch für ein diffuses programmatisches Neues. Der neue Kanzler symbolisierte den Neuanfang. Den Wählern war klar, was dringend zu erledigen sei. Je eindrucksvoller der Wahlsieg, desto höher die Legitimation zum Politikwechsel. Die Erlahmungsprozesse im Gesetzgebungsalltag hängen mit der Abarbeitung dieser durch das Wählervotum gestützten Agenda zusammen. Wenn der Sanierer den Haushalt sichtbar entlastet hat, wenn die internationale Krise behoben ist, wenn die Arbeitslosigkeit sinkt, erledigt sich allmählich der Wählerauftrag für die Legislaturperiode. Es folgt ein Scheitern am Erfolg.

Zur Zielerreichung formierte sich um den Kanzler eine Mannschaft, die in der Regel konkret zum Aufgabenprofil paßte. Die Ministerialbürokratie in den Ressorts und im Kanzleramt hatte anfänglich zur Abarbeitung relativ klare Zielvorgaben. Die einigende Dynamik - auch der Vorrat an Gemeinsamkeiten mit dem Koalitionspartner - läßt allerdings nach, wenn wichtige Punkte der Startagenda abgearbeitet sind oder zumindest in der Öffentlichkeit als abgearbeitet dargestellt werden. Der Weg von der Negativ-Projektionsfläche („Wir führen Euch aus der Krise“; distributive Politik) zum Positiv-Programm (Neue Ziele, aber auch neue Einschnitte, Gewinner und Verlierer; redistributive Politik) wird zum alles entscheidenden Faktor, der geschickt dazu genutzt werden kann, um neue Handlungskorridore zu öffnen.

Wie läßt sich das Ende aufhalten oder wie kann man einen Zustand des immerwährenden Anfangs erhalten? Drei Strategien sind dazu ausgewählt worden: Fortschreibung des Projektes; Selbsterneuerung und Neue Agenda. Die Fortschreibung des Projektes ist ein schwieriges Unterfangen. Die Resonanz bei den Wählern bleibt begrenzt. Es fehlt der mobilisierende Neuigkeitswert, wenn zum wiederholten Male der Aufbau Ost oder der Abbau der Arbeitslosigkeit zum zentralen Thema gemacht werden.

Wirkungsvoller ist die schubweise Selbsterneuerung der Regierungsmannschaft, was allerdings nie vollends glaubwürdig gelingt, weil sich der Kanzler nicht selbst austauschen kann. *Kohl* hatte am Ende

zwar mehrfach die Minister ausgewechselt - Ausnahme blieb sein Arbeitsminister *Blüm* - doch die Logik des immerwährenden Neuanfangs wendete sich schließlich gegen den Kanzler selbst. Die Handlungskorridore verengten sich sowohl zwischen 1986 und 1990, als auch zwischen 1994 und 1998 erheblich. 1989 rettete *Kohl* nur die deutsch-deutsche Agenda, die dann wiederum ein neues Aufgabenprofil schuf. Auch *Helmut Schmidt* mißlang die Selbsterneuerung ab 1980. Die Basis seines bisherigen Erfolges - seine unbestrittene Kompetenz in Fragen der Wirtschaft und Finanzen - geriet unter dem Druck der neuen Ölpreisexplosion zunehmend ins Wanken.⁶⁰ Die Agenda, die er glaubte abgearbeitet zu haben, bekam er nicht mehr in den Griff.

Für eine dritte Auswegstrategie, der Neuen Agenda, reicht keine Regierungserklärung. Die Neue Agenda kann nur glaubhaft vermittelt werden, wenn der Regierungspartei bzw. den Spitzenkandidaten vom Wähler auch die Kompetenz für dieses neue Aufgabenfeld zugeschrieben wird. Personal und Programm müssen stimmig sein. Insofern blieb nur das Auswechseln des Kanzlers innerhalb einer Legislaturperiode (*Adenauer-Erhard*, *Brandt-Schmidt*), um mit neuem Personal die neuen Aufgabenstellungen angehen zu können.

c. Kommunikationsdefizite: Anhaltendes Meinungstief

Kanzler sind Kommunikationstalente. Sie müssen disparate Zielgruppen für sich gewinnen. Politische Entscheidungen sind in der Mediendemokratie zudem kommunikationsabhängiger geworden. PR-orientierte Kanzlerinszenierungen hat es allerdings auch schon unter Adenauer gegeben. Neu ist hingegen, dass Telepolitik durch den Kanzler zunehmend als plebiszitäres Element zur Disziplinierung der Regierungspartei eingesetzt wird.⁶¹ Politische Kommunikation kann nach internen und externen Verfahren differenziert werden. Zu den vom Kanzler ausgehenden internen Kommunikationsprozessen gehe ich unter Punkt d. „Realitätsverluste“ näher ein. Die externe, also primär in und an die Öffentlichkeit gerichtete Kommunikationslandschaft hat sich unter taktischen Aspekten für die Kanzler problematisiert. Die Komplexität der Medienvielfalt und die Pluralisierung der Nutzergewohnheiten erschwert die systematische Bearbeitung des Wählermarktes. Öffentliche Meinung und veröffentlichte Meinung erzeugen Stimmungen, an denen die politischen Akteure mit symbiotischer Wechselwirkung häufig absichtsvoll beteiligt sind: Politiker und Journalisten instrumentalisieren sich wechselseitig.

⁶⁰ Dazu *Görtemaker*, Geschichte a.a.O., S. 593.

⁶¹ Vgl. *Korte*, Veränderte Entscheidungskultur, a.a.O.

Popularitätstiefpunkte lassen sich mit einer wiederkehrenden Regelmäßigkeit in der Halbzeit aller Legislaturperioden für den Regierungschef ermitteln.⁶² Inwieweit *Gerhard Schröder* mit seinen dramatischen Sympathieverlusten wenige Monate nach Amtsantritt hierbei eine Sonderkonstellation schuf, bleibt abzuwarten. Folgt man den demoskopischen Daten, dann stand das Ende der Kanzlerschaft häufig zur Halbzeit schon fest. Die Werte erholten sich allerdings fast schon regelmäßig, wenn sich die individuelle subjektiv ökonomische Lageeinschätzung durch die Wahlbürger besserte. Das galt keineswegs in gleichem Maße für die veröffentlichte Meinung, die sich von ihrem Urteil über den Kanzler von den Rahmendaten wenig beeinflussen ließ.

Ein Rhythmus des Machtwechsels ist durch die Messungen der öffentlichen Meinung und die Analyse der veröffentlichten Deutungskulturen allein nicht präzise abzuleiten. Von den historischen Ausnahmejahren 1990 und 1991 abgesehen, könnten die Wahlerfolge von *Helmut Kohl*, gemessen am demoskopischen Urteil, nur schwer erklärt werden. Selten hatte ein Kanzler wichtige Meinungsführer so konsequent gegen sich. Dennoch kann festgehalten werden, daß der jeweilige Knick in den Sympathiewerten sowohl der öffentlichen als auch der veröffentlichten Meinung der Ausgangspunkt (der Krisenpunkt) des herannahenden Machtwechsels sein kann. Dies gilt im besonderen Maße, wenn sich das sogenannte Halbzeittief wesentlich früher als erwartet einstellte.

Größere Klarheit in dieser Argumentation erhält man, wenn man sich die stimmungsmäßige Begleitung der Kanzlerschaften von *Adenauer*, *Brandt* und *Schmidt* ansieht. Das Ende läutete jeweils auch ein rapider Ansehensverlust in der Öffentlichkeit ein, der, mit Ausnahme von *Brandt*, auch zum Machtwechsel führte.⁶³

- Seit der Spiegel-Affäre urteilten selbst die wohlwollendsten Meinungsmacher negativ über Kanzler *Adenauer*.
- Nach dem großen Wahlsieg von 1972 zeichnete sich ein Stimmungsumschwung bei den Intellektuellen und in der öffentlichen Meinung ab. Die schnell konsumierten Erfolge in der Ostpolitik, der fehlende Realismus vieler innenpolitischer Reformvorhaben, die auch krankheitsbedingte führungslose Amtsausübung brachten den Stimmungsumschwung.⁶⁴
- Seit den Wahlen von 1980 kam Bundeskanzler *Schmidt* nicht mehr auf besondere Zustimmungswerte für seine Politik. Die im Prinzip

⁶² Vgl. *Hans Rattinger*, Normalwahlanalyse monatlicher Parteipräferenzen in Westdeutschland von 1978 bis 1994, in: *Kasse/Klingemann* (Hrsg.), Wahlen und Wähler, Opladen 1998, S. 357-390.

⁶³ Datenmaterial dazu bei *Manuela Glaab*, Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung, Opladen 1999.

⁶⁴ Dazu *Niclaß*, Kanzlerdemokratie, a.a.O. S. 111.

gegenüber der Koalition freundlich gestimmten Medien beurteilten besonders den Wirtschaftskurs äußerst negativ. Auch deutete der Umschwung der veröffentlichten Meinung - vom Positiven ins Negative - ähnlich wie bei *Brandt* das Ende vorzeitig an.

- *Helmut Kohl* verlor nach 1994 systematisch die letzten Bastionen einzelner wohlgesonnener Medienunterstützer. Anfänglich richtete sich die Kritik überwiegend gegen einen Regierungskurs, der innen- und wirtschaftspolitisch ohne Zielrichtung und Plan verlief. Ab 1996 ließ sich die Kritik eindeutig personifizieren: *Kohl* stand für Vergangenheit und Reformstau.⁶⁵ Er hatte somit nicht nur die Meinungsmacher gegen sich. Die Kraft der Selbsterneuerung wurde ihm nicht mehr abgenommen. Aus dieser Defensive kam er im Wahlkampf in keiner Phase heraus.

Kommunikationsdefizite im Blick auf die Darstellung der Regierungspolitik brachten die Kanzler mit zu Fall. Sank das Meinungsklima (öffentliche und veröffentlichte Meinung) dramatisch und konstant über einen längeren Zeitraum, so zeichnete sich der Machtwechsel ab. Die Kanzler zogen die Regierungspartei unaufhaltsam mit in den Abwärtsstrudel.

d. Realitätseinbußen: Die Stufen der Vereinsamung

Die kontinuierliche Wahrnehmung der politischen Realität gehört zur elementarsten Aufgabe des Regierungschefs: Wie ist die Lage? Die professionelle Selektion von Information charakterisiert die Führungsfigur. Zielgenaue Information ist eine knappe, aber äußerst wichtige Machtressource. Wenn der Kanzler die Lust an dieser mühseligen und zeitaufwendigen Prozedur verliert oder die Mechanismen der Informationsbeschaffung nur noch scheinbar greifen, droht der Realitätsverlust. Die Konsequenz ist unweigerlich der Machtverlust. Dieser kündigt sich an durch die Vereinsamung des Regierungschefs und die Verselbständigung der Macht. Verschiedene Formen auf unterschiedlichen Ebenen des Realitätsverlustes lassen sich nachweisen:

- Informationsbeschaffung und Meinungsbildung -

Dazu Beispiele und Schlußfolgerungen aus den Kanzlerschaften *Helmut Schmidts* und *Helmut Kohls*. Politische Führung sollte bei Schmidt möglichst nach dem Steuermann-Prinzip ablaufen: Demnach gibt nicht die Partei ihrem Kanzler irgendwelche Hausaufgaben auf, sondern umgekehrt, die Initiative für die Politik muß beim Kanzler liegen.⁶⁶ Er muß vorhersehen, wie er seine Partei auf zukünftige Konstellationen

⁶⁵ Hintergründe bei *Ursula Feist/Hans-Jürgen Hoffmann*, Die Bundestagswahlanalyse 1998, in: *ZfParl*, 1999, H.2, S. 215-251; auch *Karl-Rudolf Korte*, Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Bonn 2000.

⁶⁶ Vgl. *Martin Rupps*, *Helmut Schmidt*, Bonn 1997, S. 171.

einzustellen hat. Mit anderen Worten: Das Agenda-Setting und die Programmatik mußte Schmidt selbst überlassen bleiben, nicht den Parteitag. Das heißt nicht, dass er immer einsame Entscheidungen fällte. Im Gegenteil. *Schmidt* sagte zur Entscheidungsfindung im sogenannten „Kleeblatt“: „Ich habe höchstens fünf oder sechsmal eine Entscheidung ganz allein getroffen. Ansonsten habe ich persönlich Entscheidungen immer erst nach Beratung mit anderen getroffen. Wir hatten die Übung, das der Chef des Kanzleramtes, der Staatsminister, der Sprecher der Bundesregierung und ich uns gegenseitig sehr offen kritisiert haben. Davon ist nie ein Wort nach draußen gedrungen. Bisweilen berieten wir uns auch mit den beiden Chefs der Regierungsfractionen.“⁶⁷ Der diskursive Stil lieferte das jeweilige Pro und Contra. Das Verfahren diente der Argumentationsfindung, der Meinungsbildung und der Informationsbeschaffung für den Kanzler.

Dieser effiziente Arbeitsstil wies viele Gemeinsamkeiten mit Adenauer auf. Zähe Aktenarbeit und Detailverliebtheit ließen jeden Fachmann das Fürchten lehren. *Schmidt* bildete mit der virtuellen Handhabung des Staatsapparates ein rational aufgebautes und durchschaubares Machtzentrum. Schmidt lud regelmäßig zur Meinungsbildung auch Repräsentanten der Wirtschaft ein. Diese Konferenzen mit Verbandsführern wurden von *Schmidt* geradezu institutionalisiert und zu seiner Zeit als Indiz für neokorporatistische Tendenzen interpretiert. Doch schon Adenauer hatte dies vorexerziert. Aspekte des Realitätsverlustes setzten ein, als die Zuträger im Kleeblatt ungenügende Informationen über die sozialdemokratische Konfliktkonstellation weitergaben bzw. der Eindruck wachsen konnte, dass die Partei angeblich weiterhin bereit war, der Regierungsräson zu folgen. So ein kleiner, eminent wichtiger Kreis zeigte natürliche Verschleißmomente. Die Lageeinschätzung entsprach nicht mehr der politischen Realität bzw. täuschte über die Standfestigkeit machtpolitische Allianzen.

Informations- und Meinungsbildung liefen unter Kanzler *Kohl* vollkommen anders ab. Unübersichtlichkeit und stilles Regieren kennzeichnete das System.⁶⁸ Er entwickelte Prozeduren, mit denen es ihm gelang, wichtige Interessenlagen seiner Partei in Erfahrung zu bringen, ohne dabei auf öffentliche Auseinandersetzungen angewiesen zu sein. Dazu war ein ausgefeiltes Netzwerk an Informationszuträgern aus allen Ebenen der Partei erforderlich. Diese Zuträger arbeiteten als personifiziertes Frühwarnsystem des Kanzlers. Ihre Ergebnisse bildeten stets eine Entscheidungsgrundlage des Kanzlers, die er neben die der Administration setzte. So konnte er sich sein eigenes Bild von der jeweiligen Lage machen. Dies war für Dritte nicht transparent, aber es folgte der Prämisse der

⁶⁷ Die Zeit v. 5.3.1998.

⁶⁸ So Korte, Kommt es auf die Person des Kanzlers an, a.a.O.

Machtabstärkung. Erst nach stiller machtpfeifender Sondierung seiner Emissäre und eigenen Telefonaten fiel die Entscheidung.

Realitätsverluste treten in einem so filigranen System auf verschiedene Weise auf:

- wenn die Zuträger nicht mehr basisverbunden, sondern abgehoben sind, wenn sie somit die Stimmungen falsch perzipieren; es folgt eine Verengung der Informationsdichte; der Austausch vieler Emissäre - von dem *Kohl* durchaus Gebrauch machte - erreichte jedoch nicht mehr die personelle Qualität des Anfangs;
- wenn die Zuträger als Berichterstatter die kritische Offenheit nicht mehr pflegen; als somit gegenüber dem „Denkmal *Kohl*“ seit 1990 nicht mehr schonungslos die Meinung kundgetan wurde; damit weitete sich die Spirale erfolgsorientierter Berichterstattung;
- wenn Kanzler *Kohl* nicht mehr auf die Zuträger hörte, wenn somit das Zuhörenkönnen abhanden kommt. Hierzu können viele Belege angeführt werden: selbstgewiß, unverbesserlich und ungeduldig agierte *Kohl* in seinen letzten Amtsjahren.

- Verselbständigung der Macht-

Lange Amtsdauer führte bei Adenauer, Schmidt und besonders bei *Kohl* zur Ausbildung eines spezifischen Hofzeremoniells mit Personenkult. Die Arroganz der Macht schirmte die Regierungschefs für viele ab. Mißtrauen richtete sich gegen jeden. Man konnte den Eindruck gewinnen, daß der Machterhalt wichtiger wurde, als inhaltliche Auseinandersetzungen. Alle drei Kanzler verlernten nicht nur die Gabe zuzuhören. Vielmehr hatten sie auch die Quellen ihrer programmatischen Erneuerung systematisch versiegen lassen. Adenauer legte wenig Wert auf Programmbeiträge seiner Partei. Als Ideenbörse nutzte er die Gespräche mit den Vertretern der Verbände und der Industrie. Kanzler *Schmidt* profilierte seine Regierungsarbeit häufig dadurch, dass er sich von den ideologischen Reformideen seiner Parteifreunde bewußt absetzte. In beiden Fällen wurden programmatische Anregungen in der Schlußphase als störend und wenig hilfreich für den Machterhalt interpretiert. Am Ende waren beide unfähig, ein klares Konzept zu entwerfen. Im Mittelpunkt stand nur noch das Lavieren, Taktieren, wobei Beharrlichkeit zur Starrheit wurde.

Bei *Kohl* war das sehr ähnlich. Seine Erfolgsbedingungen - die errungene Modernität der CDU in den 70er Jahren und die Professionalität des Parteiapparates - interpretierte *Kohl* mit dem Amtsbeginn als potentielle Bedrohung seiner Macht über die Partei. Die Entmachtung der Gremien beispielsweise durch Vergrößerung oder Schaffung von neuen vermehrte nicht nur die Machtfülle des Vorsitzenden, sondern diskreditierte alle Formen innerparteilicher Demokratie. Der Vorsitzende führte nicht mit den Parteigremien (*Biedenkopf* sprach von „verschlampter Gremienarbeit“), sondern mit ausgewählten Einzelpersonen seines Netzwerkes. Nach dem

Bremer Parteitag 1989 konnte er systematisch seine Machtposition ausbauen. Dazu der Wegbegleiter *Blüm*: „Es würde mich nicht überraschen, dass er danach stärker als vorher den Rückzug auf sich selbst begonnen hat. Wahrscheinlich ist das eine Berufskrankheit. du wirst in so einem Job schnell Autist. Einer der größten Autisten war *Willy Brandt*.“⁶⁹

Die politische Alltagsrealität nahm Kohl als permanente Wahlkampfkonstellation wahr: Politik als organisierter Machtkampf. Die parteipolitischen Gegner sollten offenbar auch mit unlauteren Mitteln am Machterwerb gehindert werden. Der Zweck heiligte die Mittel. Als moralische Instanz schien er damit über den Gesetzen zu stehen, die er doch selber unterschrieben hatte. Dass Politik auch Macht auf Zeit bedeutete, geriet in Vergessenheit, weil er von guten Absichten und politischen Zielformeln getrieben war. Außerdem brachten die schwarzen Konten den Vorteil, daß *Kohl* seine Unabhängigkeit wahren konnte - gerade gegenüber Parteigremien, Schatzmeistern und Generalsekretären, die es auch als mögliche Gegenkandidaten in Schach zu halten ging. Abgeschlossene Zirkel förderten mangelndes Unrechtsbewußtsein. So kehrte sich am Ende das System *Kohl* gegen seinen Urheber. Denn der extrem personalisierte unorthodoxe Führungsstil verengte die Realitätswahrnehmung auf den Machtaspekt. *Kohl* sah und sieht sich nur noch von Gegnern umstellt. Die lange Amtsdauer verhinderte zudem, daß seine politische Familie auch neue Mitglieder aufnahm, die außerhalb der *Kohlschen* Wertewelt politische Erfahrungen hätten sammeln können. Die Verselbständigung der Macht folgt der Logik der Dialektik der Macht. Die Zentralisierung des Machtapparates führt zur Isolierung, weil sich das Zentrum von der politische Realität schrittweise entfernt, trotz gesteigerter Anstrengungen der Informationsgewinnung.

5. Zusammenfassung

Die Vergleichsszenarien der Machtwechsel in Deutschland mußten vom systemisch bedingten Stabilitätsgebot ausgehen. Die Reflexion eines destruktiven Parlamentarismuspotentials ließ eine Verfassung entstehen, die auf die Stabilisierung der Regierungsmehrheit ausgerichtet ist. Die geringe Intensität der Kanzlerwechsel ist eine Folge daraus. Auch die Art des Wechsels, nämlich nur einen einzigen kompletten Austausch einer Regierung, wie er 1998 vonstatten ging, charakterisiert die zahlenmäßig geringen Konjunktoren des Machtwechsels. Die Zyklen und Rhythmen nach rund 16 Jahren erscheinen dagegen eher zufällig. Eine zeitliche Gesetzmäßigkeit ist angesichts der geringen Fallbeispiele nicht herauszuarbeiten.

⁶⁹ Zit.n. Spiegel, 2000, Nr. 14, S. 32.

Hingegen sind die Bedingungsfaktoren, wie es sukzessive zum Verlust der Macht kam vergleichend ermittelbar. Für den Anfang vom Ende eines politischen Machtzyklus konnten dabei vier Indikatoren analysiert werden. Der Countdown zum Machtwechsel setzt ein, wenn die politische Macht - vor allem Parteimacht - subtil schwindet, wenn unüberwindbare Steuerungsverluste sichtbar werden, wenn öffentliche und veröffentlichte Meinung konstant Negativtrends verbreiten, wenn institutionelle Sklerosen mit individuellen Realitätseinbußen des Kanzlers zusammenfallen. Damit sind sowohl akteursspezifische wie systemzentrierte Komponenten benannt. Die Erklärungen bleiben eingebettet in den Ansatz der Analyse: der begrenzte Ausschnitt weitgehend endogener Faktoren aus dem Blickwinkel der Bundeskanzler. Zu prüfen wäre - auch im Sinne einer Politikberatung - inwieweit im Bewußtsein der Anatomie des Machtabstiegs dieser Prozeß aufzuhalten, umzukehren oder zu verlangsamen möglich ist.