

Deutschlands "Kanzlerdemokratie"

Sturm, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sturm, R. (2021). Deutschlands "Kanzlerdemokratie". *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 70(4), 518-526. <https://doi.org/10.3224/gwp.v70i4.06>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Deutschlands „Kanzlerdemokratie“

Roland Sturm

Zusammenfassung

Deutschlands Kanzlerdemokratie wird anhand von Beispielen im Hinblick auf ihre internen und externen Merkmale untersucht. Diskutiert werden u.a. die Verfassungsgrundlagen der Kanzlerdemokratie, ihre politisch-kulturellen Ausprägungen, die Kommunikation der Kanzler mit der deutschen Öffentlichkeit, das Verhältnis der Kanzler zu ihrer Partei und zum Lobbyismus sowie ihre Anerkennung in der außenpolitischen Arena.

Nach der Bundestagswahl 2021 wird das Amt des Bundeskanzlers neu besetzt. Der neue Mann bzw. die neue Frau im Amt wird die/der neunte Amtsinhaber(in) seit Gründung der Bundesrepublik sein. Neun Personen im einflussreichsten politischen Amt des Landes, das ist, wie der internationale Vergleich zeigt, ein Beleg für Stabilität und Kontinuität in der deutschen Politik. Es ist auch ein Hinweis darauf, dass es „auf den Kanzler ankommt“, wie der Wahlslogan der CDU 1969 ausgerechnet für den weniger in Erinnerung gebliebenen Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger lautete. Andere als stabil geltende Länder, wie das Vereinigte Königreich, hatten in der Nachkriegszeit mehr politische Führungspersonlichkeiten im entscheidenden Amt. Im Vereinigten Königreich waren es bisher sechzehn Premierminister. Das Extrembeispiel von Regierungsvolatilität, Italien, versucht es gerade mit seinem vierundvierzigsten Ministerpräsidenten. Haben wir hier es also in der deutschen Politik neben dem Wirtschaftswunder und dem deutschen Wahlwunder, das vor allem in den 1970er Jahren



Prof. i. R. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

die Zahl der Parteien begrenzte, mit einem dritten Wunder zu tun, dem Wunder der Kanzlerdemokratie?

Die Personalisierung der deutschen Demokratie ist nicht unproblematisch. Zum einen sieht das Grundgesetz aus gutem Grund keine Volkswahl des Kanzlers vor. Der politische Primat sollte beim Parlament liegen. Zum anderen hat gerade die Corona-Krise gezeigt, dass die aus der Not geborene „Stunde der Exekutive“ nicht zur Stunde der Bundeskanzlerin wurde. Die den politischen Diskurs prägende Kraft der Idee einer deutschen Kanzlerdemokratie zeigte sich aber in der Erwartungshaltung der deutschen Öffentlichkeit, Angela Merkel möge doch endlich die Sache in die Hand nehmen und die Vielfalt der Corona-Strategien sortieren. Die Kanzlerdemokratie ist also merkwürdig zwiespältig, in der Verfassung in einer populistischen Form nicht gewollt, aber der Stimmungsdemokratie bestens genügend.

1. Was macht die Kanzlerdemokratie aus?

Prägend für den Begriff der „Kanzlerdemokratie“ war sicherlich das Amtsverständnis des ersten Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer. Das lag weniger an der Langlebigkeit seiner Kanzlerschaft (von 1949 bis 1963) als an der Sondersituation der Nachkriegszeit, die unter anderem dazu führte, dass Konrad Adenauer zusätzlich zu seinem Amt an der Spitze der Regierung von 1951 bis 1955 deutscher Außenminister war. Adenauer konnte das Amt des Bundeskanzlers weitgehend nach eigenen Vorstellungen gestalten, zumindest in den Anfangsjahren seiner Amtszeit, auch weil er die von ihm geführten konservativen Koalitionen dominierte.

Dennoch lassen sich überzeitliche Konstanten identifizieren, die das höchste deutsche Staatsamt prägen. Sie werden im Folgenden im Kontext unterschiedlicher Kanzlerschaften diskutiert.

Tabelle 1: Merkmale der Kanzlerdemokratie

Intern

Verfassung	Richtlinienkompetenz; Auswahl der Minister; konstruktives Misstrauensvotum; Vertrauensfrage; Organisationsgewalt (u.a. Bundeskanzleramt)
Politische Kultur	Koalitionsbildung; Kanzlerbonus; Steuerungsphilosophie des Kanzleramtes

Extern

Politische Kommunikation	Umgang mit den Medien
Verhältnis zur eigenen Partei	Parteivorsitz?
Lobbyismus	Einflussnahme von Interessengruppen
Außenpolitik	Verhältnis zu den USA, zu Frankreich, zu Israel EU-Mitgliedschaft, insbesondere Europäischer Rat

2. Die Festlegungen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz stellt das Amt des Bundeskanzlers insofern in den Mittelpunkt, als alleine künftige Bundeskanzler vom Parlament gewählt werden, nicht aber die Bundesminister. In den letzten Jahrzehnten hat sich eingebürgert, dass genau gefragt wurde, ob die Kandidaten für das Kanzleramt alle Stimmen der sie unterstützenden Parteien erhalten haben. Selbst bei kontroverser Gesetzgebung ging es den Kanzlern immer darum, nicht nur die Mehrheit des Parlamentes hinter sich zu haben, sondern eine „eigene“ Mehrheit aus der Regierungskoalition. Für das Grundgesetz gilt aber: Mehrheit ist Mehrheit. Für Bundeskanzler Gerhard Schröder war schon der Anschein, keine „eigene Mehrheit“ mehr zu haben, ein Grund für das Stellen der Vertrauensfrage.

Einmal im Amt hat der Bundeskanzler bzw. die Kanzlerin theoretisch die freie Wahl ihres Kabinetts. Das Grundgesetz legt fest: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“ (Artikel 64,1). Inzwischen hat dieser einfache Tatbestand einen komplexen Vorlauf. Politische Ämter werden nach der Einigung auf eine Regierungskoalition vergeben. Die politischen Parteien, die im Grundgesetz gar nicht genannt werden, sind der entscheidende Faktor für den Zugriff auf Ministerien. Die Parteien betrachten Koalitionsverträge als bindend, obwohl sie weder ein Vertrag noch im juristischen Sinne bindend sind. Wir beobachten also eine Modifikation der Wahlmöglichkeiten des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin bei der Zusammenstellung ihres Kabinetts. Im Grundgesetz müsste es korrekt heißen, jede Koalitionspartei wählt ihre eigenen Minister bzw. Ministerinnen aus.

Dem Kanzler bleibt die Wahlmöglichkeit nur im Hinblick auf die Minister seiner eigenen Partei – und auch hier nur eingeschränkt. Denn er muss parteipolitische Flügel, Regionalproporz und Quotenregelungen beachten. Versagt ein Minister bzw. eine Ministerin ist dessen/deren Rücktritt gegen den erklärten Willen seiner/ihrer Partei ausgeschlossen. Parteipolitische Loyalität schlägt fehlende Qualität. Angesichts der Parteipolitisierung der Ministerwahl ist es nicht erstaunlich, dass parteilose Minister und Ministerinnen (Experten) in deutschen Kabinetten selten sind. Eine der Ausnahmen war Hans Leussink. Er wurde in der ersten sozialliberalen Koalition von 1969 bis 1972 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft aufgrund seiner Erfahrung als Wissenschaftsmanager.

Ähnlich wie die Ministerauswahl ist die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nicht ohne den parteipolitischen Kontext verständlich. Artikel 65,1 GG lautet: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ Was damit konkret gemeint ist, ist nirgends definiert. Schon 1954 stellte Theodor Eschenburg fest: „Eine nähere Begriffsbestimmung dessen, was ‚Richtlinien‘, ‚Politik‘ und ‚bestimmen‘ bedeuten sollten, wurde bewußt und auch mit Recht in Verfassung und Geschäftsordnung unterlassen und der politischen Entwicklung anheimgestellt.“¹ Zur Durchsetzung der Richtlinienkompetenz bleibt dem Kanzler die Entlassungsdrohung gegenüber einem Minister. Diese ist wenig realistisch, wenn die Ministerentlassung zu einer Frage des Überlebens der regierenden Koalition gemacht wird.

Die Geschichte der Bundesrepublik kennt nur wenige Fälle der Durchsetzung einer Vorgabe des Bundeskanzlers gegenüber einem Minister. In einem Falle, dem Widerstand Gustav Heinemanns gegen eine Wiederbewaffnung des Landes, trat dieser zurück. In einem anderen Falle, der Altautorichtlinie, die die Fahrzeughersteller durch EU-Beschluss verpflichtet hätte, die von ihnen produzierten Fahrzeuge kostenlos zurückzunehmen und umweltgerecht zu entsorgen, exekutierte der zuständige grüne Minister Jürgen Trittin den Willen des Kanzlers Gerhard Schröder. Nach dem Einspruch des VW-Chefs Jürgen Piëch verpflichtete dieser seinen Minister, die Zustimmung der Bundesrepublik zur Altautorichtlinie zurückzuziehen. „Postwendend wies Schröder seinen Minister an, die anstehende Beschlußfassung im Ministerrat zu verhindern. Trittin fügte sich, gegen seine Überzeugung, der Weisung des Kanzlers und exekutierte sie zur Verwunderung und zum Ärger seiner europäischen Kollegen.“²

Abgesehen von anderen Spezifika der ersten rot-grünen Koalition spiegelt das Einknicken Trittins ein Muster parteipolitischer Dynamik wider, das immer dann auftritt, wenn Parteien erstmals an der Macht beteiligt werden. Das galt für die erste große Koalition 1966 als die SPD sich in der Juniorposition in der Koalition einrichtete und der parteipolitischen Konfrontation aus dem Weg ging ebenso wie 1998 für rot-grün, als feststand, wie dies Gerhard Schröder formulierte, wer in der Regierung Koch und wer Kellner ist. Eine solche Konstellation stärkt also die Macht des Kanzlers.

Das konstruktive Misstrauensvotum unterstreicht ebenfalls die zentrale Rolle des Kanzlers. Artikel 67,1 des Grundgesetzes lautet: „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt [...]“. Wohl gemerkt besteht auf Bundesebene nicht die Möglichkeit, einzelne Minister abzuwählen, nur dem Kanzler als zentraler Figur des Regierens wird die Abwahl unter der Voraussetzung eines Amtsnachfolgers anheimgestellt.

In der Geschichte der Bundesrepublik wurde bisher zweimal das Instrument des konstruktiven Misstrauensvotums angewandt. Einmal 1972 bei der Konfrontation im Bundestag zu den Ostverträgen, wobei die Abstimmung in einem Patt von Willy Brandt (SPD) und Rainer Barzel (CDU) endete. Ein neuer Kanzler konnte nur durch Neuwahlen ermittelt werden. Eher nach den Vorgaben des Grundgesetzes lief 1982 die Ablösung des Kanzlers Helmut Schmidt durch Helmut Kohl, die ein Koalitionswechsel der FDP möglich machte. Inzwischen hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³, eine auflösungsorientierte Vertrauensfrage zuzulassen, die die Bestimmung des konstruktiven Misstrauensvotums, dass es während einer Legislaturperiode keinen neuen Bundestag ohne neuen Kanzler geben solle, massiv ausgehöhlt.

Der Bundeskanzler hat die Organisationsgewalt. Diese bezieht sich nicht nur auf die Ministerauswahl, sondern auch z.B. auf die politische Unterstützung durch das Bundeskanzleramt. Letzteres ist vor allem in Spiegelreferaten organisiert (die die Ministerien „spiegeln“), also eine Regierung im Kleinen. Es bleibt dem Kanzler überlassen, inwieweit er das Fachwissen des Kanzleramtes nutzt, um in die Fachministerien hineinzuregieren und die Ressortverantwortung der Minister in Frage zu stellen. Ein Indiz für die stetig wachsende Bedeutung des Kanzleramtes ist, dass dieses heute zur größten Regierungszentrale im internationalen Vergleich geworden ist, auch wenn ein Teil des Zuwachses sich der Versorgung getreuer Parteifreunde verdankt. Im interna-

tionalen Vergleich auffällig ist die wenig ausgebaute think tank-Funktion des Kanzleramtes, das Politik meist eher begleitet als den Anspruch hat, diese neu zu denken.

3. Politische Kultur

Eine Ausnahme bildete die „ideologische“ Ausrichtung des Kanzleramtes in der ersten Amtszeit Willy Brandts unter Horst Ehmke und in der ersten Amtszeit Gerhard Schröders unter Bodo Hombach. Horst Ehmke diente einem Kanzler Brandt, der an Details der Politik und insbesondere an der Wirtschafts- und Sozialpolitik, nicht besonders interessiert war. Ehmke verstand seine Rolle als Planer der Politik. Das Kanzleramt sollte Impulse geben können für eine Gesamtsteuerung der Regierung, aber auch für die Ausrichtung der Wirtschaft durch die Politik. Die Initiativen des „Ersatzkanzlers“ Ehmke stießen allerdings auf den Widerstand der Ressortminister. 1974 mit der Kanzlerschaft Helmut Schmidts, der für sich viel stärker als sein Vorgänger in Anspruch nahm, die Richtung der Regierungspolitik zu bestimmen und pragmatische Unterstützung im Kanzleramt bevorzugte, endete diese Episode der gestaltungsorientierten „aktiven Politik“ im Kanzleramt.

Bodo Hombach sah in der Amtsübernahme Gerhard Schröders eine Möglichkeit, die in Großbritannien erfolgreiche Strategie des „Dritten Weges“ auf Deutschland zu übertragen. Er selbst hatte in diesem Sinne ein strategisch gemeintes Buch verfasst (Aufbruch – Die Politik der Neuen Mitte). Im politischen Alltag erwies sich allerdings, dass sein strategischer Ansatz eher Konflikte verursachte, auch innerhalb der SPD, die nicht mehrheitlich bereit war, dem „Dritten Weg“ zu folgen. Gerhard Schröder bevorzugte rasch ein dienendes und nicht vordenkendes Kanzleramt. Er machte den ihm aus seiner Amtszeit als Regierungschef in Niedersachsen wohlbekanntesten Mitarbeiter der niedersächsischen Staatskanzlei, Frank-Walter Steinmeier, nach nur einem Jahr zum neuen Amtschef. Steinmeier sorgte für „geräuschlose“ Abläufe und politische Routine, die nach dem spektakulären Rücktritt des SPD-Parteivorsitzenden und Finanzministers Oskar Lafontaine besonders opportun erschienen.

Zur politisch-kulturellen Verankerung der Kanzlerdemokratie gehört auch der Amtsbonus eines Amtsinhabers, der zweifellos einer Reihe von Kanzlern zugutekam. Generationen von Deutschen haben lange Zeit immer nur einen Kanzler/ bzw. eine Kanzlerin erlebt und den Wechsel im Kanzleramt nicht erwartet. Das gilt sicher für Konrad Adenauer, Helmut Kohl oder Angela Merkel. Für Angela Merkel genügte 2013 im TV-Duell mit dem Kanzlerkandidaten der SPD, Peer Steinbrück, der Satz an die Zuschauer gewandt: „Sie kennen mich.“, um entscheidende Sympathiepunkte zu machen. 2013 warb die CDU für Angela Merkel in Berlin nur mit einer riesigen Merkel-Raute, ohne den Kopf der Kandidatin zu zeigen. Amtsboni haben weniger mit politischer Leistung zu tun als mit Vertrauen in die Führungsqualitäten des Kanzlers/ der Kanzlerin. Nach einem gewissen Zeitraum war dieses Vertrauen bei allen Kanzlern aufgebraucht. Konrad Adenauer oder Helmut Kohl wollten dies nicht sehen und wurden von der eigenen Partei bzw. vom Wähler aus dem Amt gedrängt, Angela Merkel hat freiwillig und rechtzeitig ihren Amtsverzicht erklärt.

Die Führungsqualität des Kanzlers/bzw. der Kanzlerin erweist sich auch in der Wahl von Koalitionspartnern. Entscheidend ist, ob letzterer die Juniorpartnerrolle annimmt (meist weil er kleiner ist) oder ob Koalitionen „auf Augenhöhe“ geschlossen werden. Letztere Konstellation ist typisch für „große Koalitionen“, was in der Vergangenheit CDU/CSU/SPD-Koalitionen meinte. Der Kanzler/die Kanzlerin wird in solchen Konstellationen in eine eher präsidentielle Rolle gedrängt, ist Streitschlichter und Moderator. Dennoch profitiert sie bzw. er von der Regierungsleistung insgesamt. Helmut Kohl war zwar nie Kanzler einer großen Koalition. Seine Strategie des „Aus-sitzens“ ausgewählter Probleme, die von Angela Merkel perfektioniert wurde, ist in besonderem Maße für große Koalitionen geeignet. Ein Koalitionsbruch ist in Deutschland nicht beliebt, wie die FDP beispielsweise 1982 nach ihrem Seitenwechsel von der SPD zur Union erfuhr. Die Kanzlerpartei würde diesen nicht herbeiführen und für den Koalitionspartner ist dieser selbst in einer Notkoalition, wie sie 2017 auf Druck des Bundespräsidenten zustande kam, keine realistische Option.

4. Politische Kommunikation

Alle Kanzler waren sich der Notwendigkeit bewusst, ihre Außenwirkung zu optimieren und sich zu diesem Zwecke der Medien zu bedienen. Einige Kanzler setzten ganz bewusst auf ihre Medienpräsenz, andere ließen Anpassungsprozesse an die Medienlogiken, wie „Home Stories“ etc., erst zögernd zu. In der Tendenz ersetzt wurde die parlamentarische Rechenschaftslegung der Kanzler durch deren Präsenz in den Medien. Dies hatte den doppelten Effekt den Kanzler/die Kanzlerin zusätzlich stärker in der Öffentlichkeit herauszuheben als dies die Verfassung und Verfassungspraxis ohnehin vorsah und gleichzeitig die Medien zu einem Teil des Regierens zu machen. Dies war schon der Fall als Bonn die Bundeshauptstadt war, hat sich aber mit dem Umzug der Regierung nach Berlin, also mit der Kanzlerschaft Gerhard Schröders, deutlich verstärkt.

War für Konrad Adenauer noch die Presselandschaft samt Hintergrundgesprächen mit Journalisten der entscheidende Resonanzrahmen, machte sich Willy Brandt in seinen Wahlkämpfen auch ausländische Selbstdarstellungen, in seinem Fall das Vorbild des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy, zu Eigen. Den eigentlichen Traditionsbruch hin zum Medienkanzler vollzog Gerhard Schröder, der öffentlich bekannte, so wurde ihm nachgesagt, zum Regieren brauche er nur „Bild, Bams und die Glotze“. Auch wenn das Zitat umstritten ist, wurde es geglaubt, weil es dokumentiert, was Gerhard Schröder nicht brauchte: das Parlament und seine Partei.

Die neuen sozialen Medien haben Tempo, Vielfalt, Manipulierbarkeit und Radikalität der politischen Kommunikation verändert. Angela Merkel reagierte nur zum Teil auf die neuen Möglichkeiten und Gefahren. Sie schrieb SMS und bediente wöchentlich einen politischen Blog. Bereitwillig trat sie als Talk Show-Gast auf, verweigerte sich aber ausführlichen Home Stories und begann erst allmählich den ästhetischen Wünschen der Fernsehgesellschaft nachzukommen. Als Angela Merkel 2013 auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Barack Obama sagte: „Das Internet ist für uns alle

Neuland.“ war ihr der Spott der Internetgemeinde gewiss, sie drückte aber zutreffend aus, was für sie und viele Menschen in Deutschland gilt und galt.

Auch die neuen sozialen Medien haben, wie das Fernsehen, den Eindruck verstärkt, der Kanzler/die Kanzlerin sei allzuständig und für alles verantwortlich. Demokratische, vor allem parlamentarische Prozesse treten in den Hintergrund. Die kommunikative Fokussierung auf die Person des Amtsinhabers verstärkt die Logik der Kanzlerdemokratie.

5. Verhältnis zur eigenen Partei

Die Frage, ob ein Kanzler auch Parteivorsitzender sein sollte, hat sich überraschenderweise in der Geschichte der Bundesrepublik öfter gestellt. Kanzler kann man nur mit der Unterstützung seiner Partei werden, der Parteivorsitz wäre die logische Konsequenz. Für die Trennung von Parteivorsitz und Kanzlerschaft spricht allerdings das gleiche Argument, das für deren Einheit spricht, die Integration der Partei. Letztere soll bei getrennter Verantwortung dadurch hergestellt werden, dass unterschiedliche Flügel der Partei Repräsentanten erhalten. Wenn es nicht um Übergangsphasen ging, wie das Ende der Kanzlerschaft Schröders, als Franz Müntefering 2004 SPD-Vorsitzender wurde oder das Ende der Kanzlerschaft Angela Merkels als Annegret Kramp-Karrenbauer 2018 diese als Parteivorsitzende ablöste, erwies sich dieses parteipolitische Integrationsmodell als wenig erfolgreich.

Helmut Schmidt betrachtete es als strategischen Nachteil, neben sich Willy Brandt (seinen Vorgänger, der dem linken Flügel der SPD eine Stimme gab) weiterhin als Parteivorsitzenden zu haben. Im Extremfall kam es dazu, dass Willy Brandt die Kampagne der Friedensbewegung gegen den NATO-Doppelbeschluss unterstützte, der ein Kernelement der Regierungspolitik Helmut Schmidts war. In eine ähnliche „Strömungsfalle“ begab sich notgedrungen Gerhard Schröder, der zu Beginn seiner Amtszeit mit dem linken Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine zusammenarbeiten musste, was im Konflikt und der Amtsübernahme des Parteivorsitzes durch Gerhard Schröder endete.

6. Lobbyismus

Dass der Bundeskanzler eine bevorzugte Adresse für Lobbyisten ist, ist angesichts seiner zentralen Stellung im deutschen Regierungssystem wenig überraschend. Berghahn stellte für die Nachkriegszeit fest, „daß die zentralistischen Prinzipien der Industrie und ihrer Verbände auf eine gleichfalls hierarchisch gegliederte ‚Kanzlerdemokratie‘ stießen und sich zu einem eigenartigen Beratungs- und Einflußsystem verbinden konnten, So konnte sich ein informeller Kreis von Unternehmen um den Kanzler formieren, in dem Bankiers wie Pferdenges und etwas später auch Hermann Joseph Abs eine sehr wichtige Rolle spielten. [...] Vor allem dem BDI gelang es, eine direkte Verbindung ins Palais Schaumburg zu knüpfen: Berg (Fritz Berg, 1. BDI-Präsident, d. Verf.) wandte

sich häufig mit seinen Problemen ohne Wissen Erhards direkt an den Bundeskanzler.“⁴

Das Muster des direkten Zugangs der Industrie, auf früheren Karrierestadien bereits vorbereitet (Helmut Kohl als rheinland-pfälzischer Ministerpräsident mit einer Nähe zur BASF, Gerhard Schröder als niedersächsischer Ministerpräsident mit einer Nähe zu VW), setzt sich bei allen Kanzlern fort. Gerhard Schröder war stolz der „Genosse der Bosse“ zu sein. Seine Sozialreformen wurden im Wesentlichen vom damaligen Personalvorstand bei der Volkswagen AG, Peter Hartz, formuliert. Gelegentlich wird der Lobbyismus eine Last für die Kanzlerdemokratie, vor allem wenn er zu offensichtlich privates und öffentliche Interesse vermischt. Im April 2008 lud, beispielsweise, Angela Merkel den umstrittenen Bankier Josef Ackermann, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bank, mit 30 weiteren Personen zu dessen 60. Geburtstag ins Kanzleramt ein, was ihr heftige öffentliche Kritik eintrug.

7. Außenpolitik

Es gibt eine Reihe von Grundlagen der deutschen Außenpolitik, wie das Verhältnis zu den USA, zu Frankreich und zu Israel, die kein Kanzler jemals grundsätzlich in Frage stellte. Außenpolitik ist aber nicht nur eine Frage der Themen. Außenpolitik ist auch eine Bühne, die Kanzlerschaften gnädiger bewertet als dies die Kontroversen der Innenpolitik tun. Alle Kanzler haben in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit die internationale Wertschätzung genossen und oft auch diese zur Gestaltung der internationalen Politik genutzt.

Konrad Adenauer führte die Bundesrepublik durch Westbindung und Aussöhnung mit Frankreich in das westliche Wertesystem; Willy Brandt initiierte bereits als Außenminister der ersten großen Koalition die Ostpolitik; Helmut Schmidt versuchte sich, selbst im Konflikt mit dem amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter, als „Weltökonom“; Helmut Kohl rang Michail Gorbatschow die deutsche Einheit ab und förderte die europäische Integration. 2015 wurde Angela Merkel vom amerikanischen Time Magazin wegen ihrer Flüchtlingspolitik zur „Person of the Year“ ausgerufen. Die Außenvertretung Deutschlands in den G-Formaten der internationalen Politik und vor allem im Europäischen Rat hebt die Zentralität des Kanzleramtes regelmäßig hervor.

Gewählt wird aber in Deutschland. Eine Kanzlerschaft, die nicht durch die heimische Politik geerdet ist, ist nicht von weiterer Dauer wie Helmut Schmidt und Helmut Kohl erfahren mussten.

8. Kanzlerdemokratie oder Koordinationsdemokratie

Deutschland ist eine Kanzlerdemokratie. Der Hinweis auf die Einschränkungen, die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die Rolle des Bundesrates in der Gesetzgebung oder die Arbeit in Koalitionen bewirken können, genügt nicht, um die wesentliche Rolle des Kanzlers/der Kanzlerin in Frage zu stellen. Sicher kann ein deutscher

Bundeskanzler nicht wie sein britischer Amtskollege weitgehend ungehindert „durchregieren“ – eine Möglichkeit, die alle Kanzler gerne gehabt hätten. Der Kanzler ist aber mehr als ein Moderator von Politik, der nur koordiniert. Alle Kanzler haben bisher ihrem Amt einen eigenen Stempel aufgedrückt. Die Rahmenbedingungen der Kanzlerdemokratie haben sich seit der Gründung der Bundesrepublik wesentlich verändert. Aber es gilt noch immer: „Auf den Kanzler/die Kanzlerin kommt es an!“

Anmerkungen

- 1 Theodor Eschenburg: Spielregeln der Politik, Stuttgart 1987, S. 247.
- 2 Joachim Raschke: Die Zukunft der Grünen, Frankfurt/New York 2001, S. 155.
- 3 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05.
- 4 Volker Berghahn: Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1985, S. 186.

Literatur

- Arlt, Hans-Jürgen/Wolfgang Kessler/ Wolfgang Storz: Alles Merkel? Schwarze Risiken. Bunte Revolutionen, Oberursel 2008.
- Busse, Volker/ Hofmann, Hans: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, 6. Aufl., Köln 2015.
- Gassert, Philipp/Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik: Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017.
- Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: Zeitschrift für Politik 33(1986), S. 44-66.
- Küpper, Jost: Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstils in der Ära Adenauer, Frankfurt/M. 1985.
- Meng, Richard: Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?, Frankfurt/M. 2002.
- Meng, Richard: Merkelland. Wohin führt die Kanzlerin?, Köln 2006. Besprochen in GWP 3/2007, S. 429.
- Murswieck, Axel: Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?, in: Hans-Hermann Hartwich/ Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 1, Opladen 1990, S. 151-169.
- Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, 3. Aufl., Wiesbaden 2015.
- Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl, Opladen 1998.
- Zohlhöfer, Reimut/Thomas Saalfeld (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013, Wiesbaden 2015.