

Ulrich Heisterkamp

### **Politische Führung und Entscheidungsprozesse**

**Henrik Gast:**

*Der Bundeskanzler als politischer Führer. Potenziale und Probleme deutscher Regierungschefs aus interdisziplinärer Perspektive,*  
VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 396 Seiten, 49,95 Euro.

**Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.):**  
*Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität,*  
VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 337 Seiten, 34,95 Euro.

Politische Führung ist in pluralistischen Gesellschaften mit komplexen Sachproblemen ein schwieriges Unterfangen. In der zunehmend an medialen Erfolgskriterien ausgerichteten Darstellung politischer Inhalte und Entscheidungen zeigt sich dabei ein allgemeines Phänomen: Personalisie-

rung, Ereignisinszenierung und die Bereitschaft zur plakativen Zuspitzung im politischen Wettstreit sind im mediendemokratischen Zeitalter besonders gefragt. Im Kontext der deutschen Politik wirft überdies die „neue Unübersichtlichkeit“ im fluiden Parteiensystem die Frage auf, wie es um die Führungs- und Steuerungsfähigkeit der Politik bestellt ist. In den Bundesländern ist der vormals recht stabile Zwei-Lager-Antagonismus bereits zugunsten neuer und mitunter experimenteller Koalitionsmodelle aufgebrochen, was die beteiligten Parteien zur Betonung ihrer programmatischen Gemeinsamkeiten veranlasst – und sich in der rhetorischen Popularität von „Schnittmengen-Metaphern“ widerspiegelt. Traditionelle politische Freund-Feind-Muster verlieren an Integrationskraft. Dies macht politische Führung jedoch nicht leichter. Zwar schlägt die Stunde der Pragmatiker, doch ist Pragmatismus oft nicht weit vom Vorwurf

der Prinzipienlosigkeit entfernt.

Zwei interessante neue Publikationen tragen dazu bei, die Aufgaben politischer Führung und Steuerung in ihrem Facettenreichtum zu erfassen. Einen akteurszentrierten Fokus wählt Henrik Gast in seiner Dissertation, die sich mit dem Bundeskanzler als politischer Führungsfigur beschäftigt. Er zielt darauf, den bislang eher vernachlässigten „Faktor Persönlichkeit“ für die politikwissenschaftliche Analyse fruchtbar zu machen und zur bis dato defizitären Theoriebildung in der Führungsforschung beizutragen. Für seine interdisziplinär angelegte qualitative Studie hat Gast 24 Parlamentarier aus den Legislaturperioden der Kanzlerschaften von Willy Brandt bis zu Angela Merkel befragt, um herauszufinden, welche Führungsstile positiv beziehungsweise negativ wahrgenommen werden.

Die knapp 360 Textseiten lange Darstellung ist in fünf übersichtlich strukturierte Kapitel

untergliedert und überzeugt mit einem gut verständlichen Sprachstil sowie gleichbleibend hohem Analyseniveau. Zunächst skizziert der Autor die Konturen seines theoretischen Zugriffs, wobei er fünf Handlungsarenen (Kabinett, Koalition, Partei, Fraktion und Öffentlichkeit) unterscheidet, in denen der Bundeskanzler führen muss. Gast definiert politische Führung im Rekurs auf das strukturfunktionalistische AGIL-Schema von Talcott Parsons als Gruppenprozess, bei dem der Regierungschef in allen Arenen einen überdurchschnittlichen Anteil an der Erfüllung der vier Funktionen „Anpassung an die Umweltbedingungen“ (*adaptation*), „Zielerreichung“ (*goal attainment*), „Integration“ sowie „Aufrechterhaltung der Wertestruktur“ (*latent pattern maintenance*) hat. Hierauf schält er die strukturellen Kontextbedingungen der politischen Führung des Bundeskanzlers heraus. Gast widmet sich dabei den formalen und informellen Handlungsressourcen des Bundeskanzlers so akribisch, dass seine Ausführungen auch für jeden an Grundsatzfragen des deutschen politischen Systems interessierten Leser gewinnbringend sind. Er arbeitet präzise heraus, dass der Bundeskanzler

zwar über eine Fülle spezifischer Privilegien wie etwa die Vertrauensfrage und die Richtlinienkompetenz verfügt, jedoch in einem Geflecht vielfältiger Abhängigkeiten agiert und letztlich nicht gegen den Willen des Koalitionspartners, der Fraktion oder auch seiner Partei reüssieren kann. Führungsqualität eines Kanzlers, dies vermittelt die aufschlussreiche Lektüre, erfordert ein hohes Maß an Situationsgefühl und Sensibilität für die oft gegensätzlichen Erwartungen der Interaktionspartner in den einzelnen Handlungsarenen.

### Der Faktor Persönlichkeit

Dabei hilft dem jeweiligen Amtsinhaber eine Fülle von Faktoren, die Gast in zwei Kapiteln zur politischen Führung im langfristigen und kurzfristigen Zeithorizont bei der Auswertung seiner Experteninterviews mit Abgeordneten identifiziert. So sind langfristig etwa persönliche Ressourcen wie Körpergröße (Kohls kolossale Statur), Physis (Adenauers Agilität im hohen Alter) und das Geschlecht (Debatte um Merkels Frisur) für die Darstellung ebenso bedeutsam wie die Strategie des Kanzlers bei der Kontaktpflege und Netzwerkbildung. Die zitierten Beispiele wie

Helmut Kohls legendäre „Anruf-Diplomatie“ im Vorfeld von Parteitag und Gerhard Schröders Duz-Kartell in Medienkreisen zeigen, dass sehr unterschiedliche Wege zum Erfolg führen können. Auch im kurzfristigen Zeithorizont verweisen die Einschätzungen der Parlamentarier auf die Ambivalenz der Handlungsressourcen. So können gezielte Regelverstöße und Machtworte als Mittel der Selbstdarstellung einerseits Autorität und Unabhängigkeit demonstrieren, sich bei inflationärem Gebrauch jedoch auch abnutzen und den Eindruck von Führungsschwäche erwecken. Die von Gast im Schlusskapitel rekapitulierten Ergebnisse der Studie fächern ein breites Panorama erfolgsrelevanter Führungsmerkmale auf. So formuliert der Autor, gestützt auf die Empirie, als zentrale Rollenerwartungen an einen Regierungschef, dass dieser die Führung glaubhaft symbolisiert, kompetent erscheint, Ziele vorgibt und nicht zuletzt Wahlen gewinnt. Für die weitere Forschung sieht Gast in der Entwicklung einer überzeugenden Typologie von Führungsstilen ein Desiderat, zu dessen Behebung seine Studie eine solide Grundlage bietet.

Während Henrik Gast den wichtigsten Exekutivakteur des deutschen politischen Systems in den Fokus nimmt, widmen sich die Autoren des Sammelbandes „Regierungszentralen“ den institutionellen Führungszentren der Exekutivchefs in Bund und Ländern.

### Informelle Regierungspraxis

Die beiden an der NRW School of Governance lehrenden Herausgeber Martin Florack und Timo Grunden legitimieren die Studie in der Einleitung mit dem geringen Kenntnisstand zu den informellen Sphären der Arbeit in Regierungszentralen, da sich die Forschung bislang eher auf deren formale Aspekte konzentriert hat. Die Publikation soll das Spannungsfeld von Formalität und Informalität, das die mitunter geheimnisvoll als „Sakristeien des Staates“ und „Innenhöfe der Macht“ bezeichneten Regierungskanzleien prägt, besser verständlich machen.

Der Band umfasst insgesamt zwölf Aufsätze, die zu zwei Kapiteln verdichtet sind. Werden zunächst die Personal- und Organisationsstrukturen der Regierungszentralen analysiert, geht es danach um deren Rolle bei der Steuerung, Koordination und Politikformulierung.

Bei den Autoren handelt es sich um ausgewiesene Experten aus der Politik- und Verwaltungswissenschaft, ob der Praxisnähe und Verständlichkeit ihrer Beiträge kann die Publikation jedoch auch einem politisch interessierten Leserkreis außerhalb der akademischen Sphäre empfohlen werden. Positiv ragt heraus, dass die primär empirisch orientierten Studien nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sich auch an den theoretischen Prämissen orientieren, die im Einleitungskapitel sowie im Beitrag von Tina Pannes zu den „Dimensionen informellen Regierens“ formuliert werden. Um die Bedeutung informellen Handelns für die Regierungspraxis schärfer zu konturieren, entwickelt Pannes einen Katalog mit Funktionen der Informalität, zu denen das Erschließen von Handlungsspielräumen (Machtsicherungsfunktion), aber auch die Sicherung von sozialer Geschlossenheit (Kohäsionsfunktion) sowie das Streben nach Unterstützung (Legitimierungsfunktion) für die Agenda der Regierung gehören.

Gerd Mielke konstatiert mit Blick auf die Bundesländer eine zunehmende Parteipolitisierung der Staatskanzleien, die nicht recht harmonieren will mit dem deutschen My-

thos des unabhängigen, kompetenten und loyalen Beamten. Eine strategische Schlüsselrolle kommt Mielke zufolge den Kanzleichefs zu, die über ein umfassendes Informationsmonopol sowohl den Ministerpräsidenten als auch dem Beamtenapparat der Kanzlei gegenüber verfügen. Karl-Rudolf Kortés Beitrag konzentriert sich hingegen auf das Bundeskanzleramt. Dort erkennt er nicht minder einflussreiche „Akteure mit Maklermacht im inneren Zirkel der politischen Führung“, die ihr informell erworbenes Wissen zum Beispiel bei den morgendlichen Lagebesprechungen an den Regierungschef kommunizieren.

Die Verfasser, von denen nur einige beispielhaft genannt wurden, zeigen in ihren reflektierten Fallstudien auf, dass effiziente Regierungspraxis ohne den planvollen Einsatz informeller Techniken zum Machterhalt, Wissenstransfer und zur Entscheidungsvorbereitung nicht möglich ist. Informelles Regieren ist so gerade in den Regierungszentralen kein Ersatzweg, sondern vielmehr eine nötige Ergänzung der formalisierten Strukturen des bürokratischen Apparats und ein wesentliches Element politischer Führungsqualität.