

Führung in der Politik: Angela Merkels Kanzlerschaft

Stephan Klecha



Stephan Klecha ist Politikwissenschaftler am Göttinger Institut für Demokratieforschung.

Zusammenfassung

Angela Merkels Werdegang ist bemerkenswert. Weder war lange Zeit absehbar, dass sie an die Spitze der Regierung treten würde noch traute man ihr einen Erfolg zu. Doch mit ihrem moderierenden Führungsstil und einer steten Lernbereitschaft sichert sie sich bislang den Machterhalt.

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“, legt Artikel 65 des Grundgesetzes fest. Nun ist in einer Demokratie politische Führung grundsätzlich nicht über autoritative Vorgaben möglich. Letztendlich ist die Wirksamkeit politischer Führung gebunden an die historische Konstellation und die gegebenen institutionellen Bedingungen. Persönliche Fähigkeiten und parteipolitische Erwartungen ermöglichen und erfordern unterschiedliche, mit der Zeit auch wechselnde Varianten von politischer Führung. Das einbeziehend ist Angela Merkels Kanzlerschaft ein geeignetes Objekt, um Führung in der Politik zu erörtern, weil der Wechsel von einer Großen zu einer Kleinen Koalition unterschiedliche Blickwinkel eröffnet.

Werdegang zur Kanzlerin

Als Tochter eines evangelischen Pfarrers, der sich bewusst für ein Leben in der DDR entschieden hatte, wuchs Merkel in einem ostdeutschen Zwischenmilieu auf, das weder oppositionell noch besonders staatsnah war. Unspektakulär verlief ihr schulischer und beruflicher Werdegang, der die promovierte Physikerin an die Akademie der Wissenschaften in Berlin führte.

Erst im Herbst 1989 gelangte sie in die Politik und schloss sich dem Demokratischen Aufbruch (DA) an (Roll 2009: 118), der später von der CDU absorbiert wurde. Die Christdemokraten stellten die zwischenzeitliche stellvertretende Regierungssprecherin dann für die Bundestagswahl auf. Merkel wurde schließlich nicht nur Abgeordnete, sondern Helmut Kohl kürte sie gar zur Ministerin für Frauen und Jugend. Sie profitierte davon, dass Kohl bei der Suche

nach weiblichen Regierungsmitgliedern nur eine sehr begrenzte Auswahl an Personen in der Ost-CDU zur Verfügung stand, die in jedem Falle hinsichtlich etwaiger Kontakte zur Staatssicherheit als unbescholten galten.

Verlegenheits-,
Kompromiss- und
Proporzbesetzung

Ohne Zweifel war Merkel somit eine Verlegenheits-, Kompromiss- und Proporzbesetzung, die bis dato zudem mit dem zugewiesenen Themenfeld keinerlei Berührungspunkte besessen hatte. In einer Mischung aus Unkonventionalität und Kalkül kokettierte sie dann in den folgenden Jahren damit, dass sie sich in bestimmte Dinge eben erst einarbeiten müsse. Merkel erschien deswegen als „unverbraucht“ und „unverdorben“ (Schlieben 2009: 411). In diesem Amte hinterließ sie keine sonderlich großen Spuren, konnte aber in einem relativ kleinen Ministerium lernen, wie Politik in Bonn damals funktionierte.

Proporzanforderungen, Glück, Unterstützung, passende Gelegenheiten trafen auf ein sich entwickelndes Machtbewusstsein und ein Geschick, das Ministerium skandalfrei zu führen. Letzteres war besonders wichtig, weil seinerzeit doch einige Rücktritte von Ministerkollegen die Politikverdrossenheit förderten. Das stärkte letztlich auch Merkels Position in der Partei, die 1991 den stellvertretenden Parteivorsitz im Bund und 1993 den CDU-Landesvorsitz von Mecklenburg-Vorpommern übernahm.

Die solide Bilanz als Ministerin und die Verankerung in der Parteihierarchie beförderten sie 1994 schließlich an die Spitze des Umweltministeriums. Zweifelsohne war das ein einflussreicheres Amt, aber eben kein sonderlich zentrales Ressort. Schon deswegen hätte man sie nicht als Nachfolgerin von Helmut Kohl gesehen. Dort galten eh andere als Favoriten, vor allem jene mit langjähriger parteipolitischer Erfahrung und gefestigten Beziehungen in der alt-bundesrepublikanischen CDU (Klecha 2012: 219). Als geschiedene, kinderlose Protestantin, die seinerzeit unverheiratet mit einem Chemieprofessor zusammenlebte, passte Merkel zudem nur schwerlich zum tradierten Frauen- und Familienbild der CDU.

Generalsekretärin

Dass Merkel nach dem Regierungsverlust 1998 kein Dasein als Hinterbänklerin wie ihre vorherigen Kabinettskollegen Claudia Nolte, Jochen Borchert oder Manfred Kanther fristete, war abermals einer günstigen Gelegenheit geschuldet. Der neue CDU-Vorsitzende Wolfgang Schäuble wählte sie für den Posten der Generalsekretärin aus. Auch hier war Merkel eine Proporzbesetzung, weil die nähere Wahlauswertung besondere Schwächen der CDU bei Frauen und in Ostdeutschland offengelegt hatte. Schäuble wollte zudem das Thema Ökologie stärker für die CDU besetzen, wofür der Sachverstand der bisherigen Umweltministerin natürlich hilfreich war.

Unter Merkels Regie und unter dem Eindruck eines schwachen Auftretens der neuen Bundesregierung gelangen der Union etliche Wahlerfolge. Der Höhenflug der Partei währte jedoch nur bis zu dem Tage, als das Netz illegaler Parteienfinanzierung aufgedeckt wurde, das unter Helmut Kohls Führung gepflegt worden war.

Hoffnungsträgerin

Die paralyisierte Partei entdeckte Merkel als Hoffnungsträgerin: Wegen ihrer ostdeutschen Biographie konnte sie mit der jahrzehntelangen Finanzierungspraxis der Partei definitiv nichts zu tun haben. Gleichzeitig hatte sie sich als erste aus der CDU-Führung öffentlich von Kohl distanziert. Nach dem Rücktritt Schäubles, der in den Strudel der Affäre hineingezogen worden war,

lief der vakante Parteivorsitz mit einem Male auf Merkel zu, nicht jedoch die anstehende Kanzlerkandidatur. Zahlreiche CDU-Landesverbände präferierten dafür den bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber, dem Merkel die Kandidatur dann andiente. Im Gegenzug ließ sie sich aber den Vorsitz der gemeinsamen Unionsfraktion zusichern.

Parteivorsitz

Merkel erlangte darüber eine innerparteiliche Hausmacht, die sie durch die geschickte Besetzung der Fraktionsspitze stärkte. Kritiker und Opponenten band sie darin ein. Auf dieser Grundlage baute sie sodann eine strategische Allianz aus zwar kritischen, aber doch loyalen Personen auf (Hanisch/Kohlmann 2009: 19).

Fraktionsvorsitz
innerparteiliche
Hausmacht

Gleichzeitig versuchte sie sich als entschiedene Reformerin zu positionieren. Das mit neoliberalen Positionen scharf konturierte Programm in der Steuer- und Gesundheitspolitik, welches der Leipziger CDU-Bundesparteitag 2003 verabschiedete (Hirscher 2006: 92), ging einher mit triumphalen Erfolgen der Union in den Ländern und Kommunen. Die CDU unter Merkel hatte wieder Profil und Erfolg. Trotzdem regte sich gegen eine mögliche Kanzlerkandidatur weiter Widerstand in der Partei: Konservative fühlten sich nicht richtig vertreten. Die Landesfürsten plädierten für einen noch härteren Kurs gegenüber der schlingernden Regierung Schröder. Gleichzeitig taten sich im Leipziger Reformprojekt Widersprüche in der Finanzierung auf.

Reformerin

Die Wahlerfolge in den Ländern waren ohnehin nicht der Programmatik, sondern eher der Schwäche der Regierung geschuldet. Ein klares Anzeichen dafür lieferte im Frühjahr 2005 die Landtagswahl in Schleswig-Holstein, bei der sich die SPD wieder einigermaßen behaupten konnte. Die Vorbehalte gegen die Parteivorsitzende wurden wieder stärker. Mögliche Aspiranten auf eine Kanzlerkandidatur stichelten vorzugsweise in Hintergrundgesprächen mit Medienvertretern.

Dass sich daraus keine Revolte gegen Merkel entwickelte, lag an Bundeskanzler Gerhard Schröder, der nach der Niederlage seiner Partei bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen die Bundestagswahl um ein Jahr vorzog. Das verkürzte die Aktions- und Reaktionszeit so sehr, dass Merkel zwangsläufig den ersten Zugriff auf die Kanzlerkandidatur hatte. Ohnehin versprachen die Umfragen ihr zu diesem Zeitpunkt einen triumphalen Wahlsieg. Im Wahlkampf aber attackierte die SPD mit großem Erfolg die Pläne der CDU und griff dabei insbesondere Merkels potentiellen Finanzminister Paul Kirchhoff für dessen akademisch verbohrt Argumentation an. Am Ende begegneten sich Union und SPD fast gleichauf. Alle Kritiker Merkels konnten sich im Lichte dessen bestätigt fühlen.

Kanzlerkandidatur

Schröder half ungewollt mit, die Reihen der Union schnell wieder zu schließen. Pöbelnd, selbstherrlich und wüst attackierte er am Wahlabend Merkel und sprach ihr im Fernsehen das Recht auf die Regierungsführung ab. Die Empörung bei der Union, für die nur noch eine Große Koalition als realistische Machtoption übrig blieb, war groß. Von einem aufgepumpten Verlierer wie Schröder wollte man sich nicht vorschreiben lassen, wen die Union als Kanzler vorschlägt. Diese Stimmung nutzte Merkel überaus geschickt und ließ sich prompt zur Fraktionsvorsitzenden wiederwählen. Damit stellte sie Geschlossenheit her und verhinderte, dass die SPD einen Keil in die Union treiben

konnte. Am Ende willigten die Sozialdemokraten in eine Koalition unter Merks Führung ein.

Merkel hatte somit auf schlingernden Wegen und unter Zugeständnissen an die SPD die CDU aus der Opposition zurück an die Regierung geführt und sich die Kanzlerschaft gesichert. In den Ländern war die Partei gouvernemental ohnehin erdrückend stark. Das genügte fürs Erste als innerparteiliche Legitimationsgrundlage.

Führungsstile

Moderierender Führungsstil In der Großen Koalition entwickelte Merkel einen moderierenden Führungsstil. Das mag im Gegensatz zu den allgemeinen Erwartungen an Führung stehen. Allerdings sind hierarchische, kraftmeiernde Führungsstile in Demokratien schwerlich durchzuhalten. Parlamentarische Systeme begrenzen sie in besonderer Weise. Unterm Strich relativiert sich dann die viel gerühmte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Seine auf den ersten Blick starke Position (Abwahl nur durch konstruktives Misstrauensvotum, quasi plebiszitäre Legitimation durch die Rolle als Spitzenkandidat, Richtlinienkompetenz) ist jedenfalls durch eine Koalition und durch die darin hineinwirkenden Mechanismen der Parteiendemokratie eingeengt. Machtlos ist der Kanzler dennoch nicht, sofern der Führungsstil über eine situationsgemäße Kommunikation an die vorhandenen Gegebenheiten angepasst wird.

Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers Die tatsächlichen Einflüsse variieren je nach Politikfeld. In der Außenpolitik haben alle Kanzler eine ihrer Hauptdomänen gesehen. Im Gegensatz dazu muss ein Kanzler aber für seine innenpolitischen Vorhaben sehr unterschiedliche „Potpourris an möglichen Hilfen, die vor allem im informellen Bereich liegen“ (Debus 2008: 96), aktivieren.

Außenpolitik Politische Führung lässt sich vor diesem Hintergrund in drei komplementäre Funktionsbereiche ausdifferenzieren: Sie setzt zunächst eine effiziente Steuerung und Koordination des Regierungsapparats voraus. Sie muss sodann formelle wie informelle Netzwerk- und Kommunikationsebenen entwickeln. Schließlich muss politische Führung öffentliche Unterstützung mobilisieren (Glaab 2010: 124).

Regierungsapparat Das Zusammenspiel dieser Bereiche variiert erheblich: Zu Ludwig Erhards Zeiten etwa war das Kanzleramt eine reichlich desorganisierte Behörde. Der Kanzler verstand sich auch nicht sonderlich in der Kontaktpflege, aber er konnte über lange Zeit eine beachtliche öffentliche Unterstützung mobilisieren. Als auch diese wegfiel, war sein Sturz unvermeidlich. Ähnliches ließe sich wohl über Willy Brandt sagen. Helmut Kohl hingegen hatte nur in einer sehr kurzen Zeit eine hinreichende öffentliche Unterstützung besessen, dafür verstand er meisterhaft, sich in Netzwerken zu arrangieren und politische Mitstreiter zu umgarnen.

Netzwerkebene In der Großen Koalition sicherte Merkel sich öffentliche Unterstützung und Reputation durch die EU-Ratspräsidentschaft sowie die Präsidentschaft der G8. Auch mit ihrer Haltung in der anhaltenden Schuldenkrise traf sie bis-

öffentliche Unterstützung

lang die politische Stimmung im Lande. Ihre kommunikativen Netzwerke in der eigenen Partei basieren auf zwei Elementen. Einerseits haben sich die möglichen Rivalen Merkels lange Zeit gegenseitig belauert und dadurch auch blockiert. Andererseits verstand es Merkel vielfach, einstige Kritiker einzubinden und dadurch auf den gemeinsamen Erfolg zu verpflichten. Volker Kauder, der einst die Allianz für Stoiber anführte, amtiert als Fraktionsvorsitzender. Christian Wulff stieg kurzzeitig zum Bundespräsidenten auf und Günther Oettinger wechselte in die Europäische Kommission. Roland Kochs Forderungen nach einer angemessenen Berücksichtigung seines Landesverbands kam sie mit den Berufungen von Franz Josef Jung und Kristina Schröder in Ministerämter nach.

Schwächen zeigt hingegen die Koordination der Ressorts. In der Großen Koalition unter Kanzleramtsminister Thomas de Maizière funktionierte das noch recht geräuschlos, auch weil die SPD sich kooperationswillig zeigte und zudem aus den vorangegangenen sieben Jahren Regierungszeit eine gewisse Disziplin mitbrachte. Mit ihrem gegenwärtigen Kanzleramtsminister Ronald Pofalla und der lange machtabstinenten FDP kommt es hingegen des Öfteren zu kommunikativen Dissonanzen.

Ostdeutsche Frau nutzt konsequent Gelegenheitsfenster

Merkel war in den Wirren der Wendemonate in die Politik geschlittert und danach durch Proporz protegiert worden. Konsequent hat sie die kurzen Gelegenheitsfenster genutzt. Eine strategische Planung, an deren Ende die Kanzlerschaft steht, ist im Gegensatz zu Kohl oder Schröder bei ihr aber nicht zu erkennen. Oftmals profitierte sie von einem Mangel an Alternativen. Weder verfügte sie über gewachsene Unterstützernetzwerke, noch fiel sie durch überschäumenden Ehrgeiz auf. Ihr rhetorisches Talent ist begrenzt und machtpolitische Chuzpe besitzt sie ebenfalls eher wenig. Allerdings ist Merkel auch kein politischer Hasardeur wie Adenauer, Schmidt oder Schröder. Sie agiert eher besonnen, stets wohlüberlegt, aber bei der passenden Gegebenheit dann doch sehr entschlossen.

entschlossen

Wie Adenauer, Schmidt oder Kohl zählt sie zu den Politikern, die über eine bemerkenswerte physische Konstitution verfügen. Gerade in Zeiten zahlloser internationaler Konferenzen ist das von Nutzen. Dort wiederum kann sie dank guter Fremdsprachenkenntnisse ebenfalls glänzen. Als Vorteil erweist sich bisher auch, dass Merkel eine große Neugier und Offenheit für Veränderungen besitzt.

physische
Konstitution

Diese Unvoreingenommenheit beweist Merkel bei personellen Entscheidungen und bei politischen Themen. Eine Konsequenz des missglückten ersten Versuchs, die Kanzlerkandidatur zu erlangen, war daher das offensive Einbinden von möglichen Gegnern. Rational, sachlich, distanziert und nüchtern bewertet sie die Dinge. Ihr Orientierungspunkt ist nicht der fortgeschrittene politische Diskurs, sondern die Beurteilung von Fakten. Eine rasche Auffassungsgabe und die Fähigkeit, sehr unterschiedliche Argumente aufzunehmen, helfen

Unvoreingenommenheit

ihr, politische Lösungswege zu erarbeiten (Murswieck 2008: 182). Damit geht einher, dass Merkel bereit ist, sich den nötigen Sachverstand zu erschließen. Die zahlreichen Beraterrunden, welche Ministerien unterhalten, dienen ja oftmals eher als Argument, um eine bestimmte Politik zu legitimieren. Das ist bei Merkel anders. Sie versucht, Dinge von Grund auf zu verstehen und nutzt dazu wissenschaftliche Expertise. Sie verändert deswegen schon mal ihre inhaltlichen Positionen oder passt ihre Kommunikationsstrategie veränderten Gegebenheiten an.

Damit riskiert Merkel aber, dass ihr fehlende Überzeugung nachgesagt wird und dass sie den oft interessengeleiteten Expertenmeinungen ausgeliefert ist. Merkel passt sich dafür flexibel gesellschaftlichen Veränderungen an. Darin gleicht sie einigen ihrer Vorgänger: Adenauer war in vielen Politikfeldern anpassungsfähig. Schmidt, Kohl und Schröder waren geradezu geborene Pragmatiker. Kiesinger beherrschte zwar die orientierende politische Rede, doch vor den Niederungen des politischen Alltags scheute er oftmals zurück und agierte darin eher geschmeidig. Erhard ist hingegen letztlich an seiner starren ordnungspolitischen Orientierung ebenso gescheitert wie Willy Brandt, dessen hochfliegende Ideen am Ende zahllose Enttäuschungen produzierten. Offensichtlich ist Pragmatismus eher eine vorteilhafte Tugend, um als Kanzler längerfristig zu bestehen.

Pragmatismus

Zwischen Großer und Kleiner Koalition

Ohnehin ist der Spielraum des Kanzlers begrenzt. Seit der letztmaligen Wiederwahl Konrad Adenauers 1961 haben sich dazu Koalitionsverträge etabliert. Gerade im Format einer Großen Koalition betont der jeweilige Juniorpartner, sich nicht dem Regierungschef unterzuordnen. Koalitionsverträge liefern dazu die prozedurale und inhaltliche Festlegung. In der zweiten Großen Koalition auf Bundesebene war das besonders umfangreich geregelt (März 2010: 90). Die Sozialdemokraten hatten dadurch ein personelles wie inhaltliches Übergewicht geschaffen. Die acht SPD-Minister hatten ein Portfolio beieinander, in dem bereits mit den Ressorts Finanzen, Arbeit, Gesundheit und Bauen über zwei Drittel des Bundesetats verwaltet wurden. Zudem hatte sich die SPD damit die weitgehende Gestaltungshoheit in genau jenen Politikfeldern gesichert, die eigentlich zum Kern der Leipziger Reformagenda Merkels gehörten. Dem sozialdemokratischen Block standen ganze vier Fachminister der CDU und zwei der CSU gegenüber. Mithin war es im Prinzip ausgeschlossen, dass energische Machtworte von Merkel Erfolg gehabt hätten.

Als geradezu logische Konsequenz dieser Konstellation wick Merkel auf einen präsidentiellen Führungsstil aus. Dazu gehört, nicht allzu früh in komplizierte Konflikte einzugreifen, keine detaillierten Vorgaben zu formulieren und Streitfragen durch Moderation beizulegen. Positive Begleiterscheinung dieses stark zurückgenommenen, adaptiv-moderierenden Führungsstils war eine große Popularität der Kanzlerin, die gleichsam ein wenig über den Dingen schwebte.

präsidentieller
Führungsstil

Obwohl die Koalitionsfraktionen die Kohärenz im Abstimmungsverhalten kaum so gewährleisten konnten wie in einer kleinen Koalition, musste Merkel sich um die Mehrheiten keine Sorgen machen. Die großen Linien waren somit leicht durchsetzbar. Die schwach führende Kanzlerin war also durchsetzungsstark hinsichtlich der Politik ihrer Regierung.

Für die Parteivorsitzende Merkel war die Große Koalition zudem hilfreich, um Veränderungen am einst so stark konturierten Programm der eigenen Partei vorzunehmen. Auch wenn die CDU bis 2009 nochmals leicht an Zustimmung verlieren sollte, ihre Position als stärkste Partei konnte Merkel festigen, gerade weil sie programmatischen Ballast abwarf. Die Angriffe der SPD auf die neo-liberale Prägung Merkels hatten 2005 noch ihre Wirkung entfaltet. 2009 perlen sie an Merkels CDU ab.

Dass Merkel überhaupt mit einer energischen Reformagenda in Verbindung gebracht wurde, hing ja ohnehin wenig mit ihren Grundüberzeugungen zusammen. Getreu ihrer Vorliebe für Expertengremien hatte sie mit den Reformen im Gesundheits- und Steuerwesen einst Kommissionen von Fachleuten betraut. Unglücklicherweise haben Experten die Angewohnheit, eine rationale, vielleicht auch ideale Form der Politikentwicklung zu beschreiben, die sich jedoch im politischen Geschäft schwerlich durchsetzen lässt. Gerade die Sozialstaatlichkeit hat in Westdeutschland eine gewachsene Tradition, die dort tief im christdemokratischen Wählmilieu verankert ist. Das alles blendete Merkel aus, weil sie wegen ihrer ostdeutschen Herkunft selbst dazu keine besondere Verbundenheit hatte. Sie wurde darin aber auch von jenen Vertretern der westdeutschen CDU bestärkt, die nach 1990 in Verantwortung gelangten. In deren Sozialisation war statt Caritas, konservativen Werten oder christlicher Nächstenliebe ebenfalls der Grundwert der Freiheit weitaus zentraler und dominanter (Walter u.a. 2011: 49, 196). Merkel traf also auf eine geradezu euphorische Zustimmung beim mittleren Funktionärskörper der Partei, also gerade dort, wo es zuvor ihr gegenüber die stärksten Widerstände gegeben hatte.

Reformagenda

Allerdings verdeckten der Ablösungsprozess der Funktionselite der (westdeutschen) CDU von ihrem ursprünglichen gesellschaftlichen Milieu und die Auflösung gesellschaftlicher Milieustrukturen, dass Werte des gesellschaftlichen Konsens und des sozialen Ausgleichs eben unvermindert einen hohen Zuspruch in der Gesellschaft hatten. Die durch die oftmals auseinanderklaffenden Mehrheiten von Bundesrat und Bundestag erzwungene Kooperation der beiden politischen Lager wurde daher auf der Ebene der Policy in aller Regel eher als ausgleichend und förderlich angesehen. Kurzum, Funktionärskörper und Wählerschaft der CDU klappten in dieser Frage weit auseinander. Offenkundig wurde das im Bundestagswahlkampf 2005.

Deswegen war aus Merkels Sicht eine neuerliche Kurskorrektur unausweichlich. Abermalige Änderungen einer Programmatik, welche die Partei einst mit Begeisterung aufgenommen hat, sind aber ebenfalls nicht ohne Friktionen möglich. Die Große Koalition nötigte der Union jedoch Geschlossenheit ab. Die SPD hatte nämlich, zumindest rechnerisch, eine Option, um ohne die Union eine andere Regierung zu bilden. Die bloße Gefahr eines Bündnisses von SPD, Grünen und Linken reichte, um die CDU zu disziplinieren. Einen Koalitionsbruch musste Merkel also um jeden Preis vermeiden, weswegen eine

Koalitionsvertrag möglichst buchstabengetreue Umsetzung des Koalitionsvertrags für sie zentral wurde (Glaab 2010: 132), womit wiederum der CDU ebenfalls Abweichungen verwehrt blieben.

Die hadernnden Teile der Partei richteten die Hoffnungen auf ein Bündnis mit der FDP nach der folgenden Bundestagswahl. Die FDP besaß in den Jahren der Großen Koalition die Option, sich zum Lordsiegelbewahrer einer neo-liberalen Politik zu erklären. Die FDP konnte sich darüber diejenigen Wähler sichern, welche die CDU im Zuge ihres neuerlichen programmatischen Schwenks verlor. In der Summe schuf das erst eine hinreichende Mehrheit für ein Bündnis aus Union und FDP.

Damit änderte sich jedoch weder etwas an Merkels Führungsstil noch an der grundlegenden programmatischen Ausrichtung der Union. Der rasante Niedergang der FDP in den Umfragen mahnte in der CDU alle, weiterhin der Kanzlerin zu folgen, die ihre Partei stabil hielt.

Durchlavieren Weil sich Merkels Führungsstil somit bewährt hatte, fielen Entscheidungen weiterhin auf der Grundlage einer Adaption politischer Stimmungen oder wurden den Fachministern überlassen. Das Durchlavieren hatte Merkel so zur Methode erhoben. Für die Regierungsarbeit war das möglicherweise nicht die schlechteste Entscheidung. Es sicherte Merkel weiterhin höchste Zustimmungswerte, die zumindest bei der gemessenen politischen Stimmung für die Bundestagswahl halbwegs positiv auf die Union abfärbten. Die CDU verlor in den Jahren 2010 bis 2012 dennoch reihenweise bei den Landtagswahlen. Noch bitterer erging es aber währenddessen eben der FDP.

zwei
unterschiedliche
Funktionslogiken

An Merkel wird deutlich, dass sich Politiker in Regierungsverantwortung in einem veritablen Dilemma befinden: Zwischen der nüchternen Analyse von komplexen Sachverhalten und der erforderlichen Emotionalisierung in Wahlen besteht ein erkennbarer Gegensatz. Die Zusammenführung von Kanzlerschaft und Parteivorsitz mindert zwar die damit einhergehenden Abstimmungsprobleme, doch sie verhindert nicht, dass es zwei unterschiedliche Funktionslogiken sind, in denen sich die jeweilige Person bewegt: Ein Parteiführer versucht mit Leidenschaft zunächst einmal, seine Anhänger zu erreichen. Doch deren Entzückung schreckt ja gerade diejenigen Wähler ab, die gewöhnlich zu einem anderen Lager tendieren. Doch diese muss er erreichen, wenn er einen Regierungsauftrag erhalten will. Die dadurch erzwungene programmatische Offenheit, Rationalität und Sachlichkeit wird aber in den Augen der eigenen Anhänger schnell als möglicher Verrat an eigenen Positionen angesehen.

Kanzlerin der Krise

Für die Wiederwahlaussichten Merkels war – wie bei ihren Vorgängern bereits – die wirtschaftliche Entwicklung überaus wichtig. Erhard, Brandt und Schmidt, am Ende auch Kohl und Schröder scheiterten letztlich, als Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt auftraten, die sie nicht oder nicht mehr in den Griff bekamen. Insoweit verlief Merkels Kanzlerschaft bislang erfolgreich. Ein über weite Strecken positives Wirtschaftswachstum ging einher mit einem

spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit. Auch der Ausgleich des Staatshaushalts, seit 1969 unerreicht, rückte während Merkels Amtszeit zwei Mal in Reichweite. Doch diese Entwicklung war keineswegs ungebrochen. Eine sich von 2007 an erst durch die amerikanische und hernach auch durch die europäische Wirtschaft mäandernde Krise des Immobilien- und Bankensektors drohte sich 2008 zu einer ökonomischen Kernschmelze zu verdichten. Spätestens nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehman Brothers wurde die Lage überaus heikel. Die Bundesregierung reagierte mit einem umfangreichen Maßnahmenbündel: Einige Banken wurden ganz oder teilweise in staatliche Obhut genommen. Sämtliche Spareinlagen wurden per Erklärung von Merkel und Finanzminister Steinbrück quasi staatlich garantiert. Parallel dazu wurden zwei umfangreiche Programme zur Stimulierung der wirtschaftlichen Nachfrage aufgelegt.

Die Große Koalition hatte bereits eine behutsame Abkehr von Merkels Leipziger Kurs ermöglicht, nicht zuletzt weil einige Reformen am Widerstand der SPD scheiterten. Mit der Weltfinanzkrise war der einst geplante neoliberale Reformkurs ohnehin weitgehend diskreditiert. Stattdessen tätigte ausgerechnet eine Regierung Merkel in keynesianischer Manier milliardenschwere staatliche Investitionen. Merkel negierte faktisch alle vorherigen Positionen und ließ insbesondere die sozialdemokratischen Fachminister walten. Die Parteiführerin Angela Merkel war in Angesicht dessen keineswegs unumstritten in den eigenen Reihen (Sturm 2010: 62; Glaab 2010: 150). Virulent wurden die Zweifel an Merkel letztlich mit der Berufung des CSU-Politikers Karl-Theodor zu Guttenberg zum Bundeswirtschaftsminister Anfang 2009. Der telegene und rhetorisch beschlagene fränkische Baron verweigerte sich nämlich energisch, als der Automobilbauer Opel um Staatshilfen bat. Guttenberg positionierte sich dadurch als ordnungspolitisches Gewissen der Unionsparteien, was ihm wiederum eine immense Popularität verschaffte. Überdies konnte sich der glänzend aussehende junge Minister auf einen vordergründig tadellosen Lebenslauf ebenso stützen wie auf das Prestige einer sehr solventen Familie mit politisch exzellentem Leumund. Guttenberg erhielt in der Union und in ihrer Wählerschaft jene Verehrung, die Merkel selbst nicht oder nicht mehr erreichte.

Abkehr von Merkels
Leipziger Kurs

Dadurch weckte er die Sehnsüchte nach einer anderen als jener von Sachzwängen getriebenen Politik, die Merkel anwandte. Er band somit einen Teil der Wähler und wäre wohl mittel- bis langfristig eine Alternative zu Merkel geworden. Es ist ein wenig paradox, aber Bundeskanzler brauchen von Fall zu Fall potentielle Rivalen um sich herum. Sie helfen ihnen, Schwächen beim Wähler zu kompensieren, und wecken zusätzliche Erwartungen. Willy Brandt wäre 1969 wohl nicht Kanzler geworden, wenn er allein auf eine Zuspitzung der direkten Auseinandersetzung mit dem sehr populären Kanzler Kiesinger gesetzt hätte. Stattdessen brachte die SPD das Renommee ihrer Minister Karl Schiller oder Georg Leber in Stellung. Für Helmut Kohl war insbesondere in den 1980er Jahren die Einbindung von Gerhard Stoltenberg als Finanzminister auf der einen und Norbert Blüm als Arbeitsminister auf der anderen Seite immens wichtig, um die eigene Kanzlerschaft zu sichern. In diesem Sinne war Guttenberg gerade mit Blick auf die Bundestagswahl 2009 von Nutzen für Merkel. Doch es handelte sich natürlich um einen möglichen Rivalen, der sich

potentielle Rivalen

aber nach Bekanntwerden der zahlreichen Plagiate in seiner Dissertation 2011 aus der Politik zurückzog und ihr nicht mehr gefährlich werden konnte.

Moderation und
Reaktion auf externe
Ereignisse

Die Sehnsucht nach einer stringenten Politik befriedigte Merkel auch nicht nach dem Wechsel des Regierungsformats 2009. So prägen eben weiterhin die Moderation und Reaktion auf externe Ereignisse die Regierungspolitik. Das wirkte sich sogar bis in die Politikfelder hinein aus, in welchen Merkel bis dato recht entschieden dann doch eine eigene Grundsatzposition vertreten hatte. Von einer längeren Nutzung der Kernkraft, für die sie stets und vehement plädiert hatte, nahm sie im Frühjahr 2011 Abstand, als in der Folge eines Tsunami vor Japans Küste dort gleich vier Atomanlagen havarierten. Diese Katastrophe hatte Merkmals Überzeugung falsifiziert, wonach in entwickelten Industrienationen eine solche Technologie beherrschbar sei. Das traf sich mit der politischen Stimmung und veranlasste Merkel sogar zur zügigen Abschaltung der Hälfte aller deutschen Meiler.

Ähnlich situativ handelte die Kanzlerin in der anhaltenden und auf die Staatshaushalte übergreifenden Finanzkrise. Eine einfach zu kommunizierende Lösung kann sie dort freilich ebenso wenig anbieten wie eine Zielperspektive. Allerdings bedient sie in dieser Frage sehr geschickt die Urangst der Deutschen vor inflationären Tendenzen. Mit ihrem Verweis auf die Tugenden der schwäbischen Hausfrau, die nur so viel ausbebe, wie sie einnehme, bietet sie eine leicht verständliche Metaphorik für eine Austeritätspolitik an. Das hinderte sie jedoch nicht, ihre Position auch in der Finanzpolitik flexibel an die sich recht rasch wechselnden Erfordernisse äußerer Ereignisse anzupassen.

Hierbei nimmt sie wenig auf die Befindlichkeiten ihrer Partei Rücksicht. Darin unterscheidet sie sich kaum von etlichen ihrer Vorgänger. Weder Erhard noch Schmidt noch Schröder waren besonders emsige Bannerträger ihrer Partei und von deren Programmatik. Auch Adenauer war alles andere als ein Parteifunktionär, vielmehr sprang er oft ruppig und rüde mit seiner CDU um. Doch alle Kanzler mussten darauf achten, sich zumindest eine hinreichende Unterstützung in der Partei zu sichern. Diese lässt sich am ehesten auf die Launen und Wendungen des Kanzlers oder der Kanzlerin ein, wenn sich Erfolg einstellt. Dabei gilt das Hauptaugenmerk stets der folgenden Bundestagswahl. So ist es auch bei Merkel. Seitdem die FDP Ermüdungserscheinungen aufweist, arbeitet Merkel an anderen Machtoptionen, zu denen zweifelsohne auch ein schwarz-grünes Bündnis gehört. Das ist sicherlich keine Wunschoption, wohl aber eine denkbare Variante.

Symbolpolitik

Damit diese nicht an unüberwindbaren Gegensätzen scheitert, schleift Merkel die konservativen Elemente in der Unionsprogrammatik weiter. Mit ihrem Eintreten gegen die Präimplantationsdiagnostik oder der Zustimmung zum Betreuungsgeld geht sie zwar auf der Ebene der Symbolpolitik auf den konservativen Flügel der Partei zu. Doch bei etlichen gesellschaftspolitischen Themen öffnet sie die Partei weiter. Da bleibt wenig Raum für orientierte Botschaften. In einer Zeit, in der sich alte Gewissheiten auflösen, ist das möglicherweise nicht die schlechteste Eigenschaft, denn sie hält machtpolitische Optionen offen.

Das hat gerade mit Blick auf die lockerer gewordenen Wählerschaften einen immensen Vorteil, birgt aber auch Risiken. In Zeiten halbwegs festgefü-

ter politischer Lager mit ihren habituellen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Differenzen und zuweilen scharfen Gegensätzen bedurfte es nur einiger weniger Schlagworte, um die eigene Wählerschaft zu mobilisieren. So wussten die Unionswähler auf der einen und die Anhänger der Sozialdemokraten auf der anderen Seite, dass sich diese Unterschiede auch in wirtschafts- und außenpolitischen Orientierungen niederschlugen. Mit einer deftigen Rhetorik von Adenauer, Strauß oder auch Kohl beziehungsweise von Brandt, Schmidt und teilweise auch von Schröder in Stimmung gebracht, wirkte das mobilisierend für die eigene Klientel. Je deutlicher sich aber die Unterschiede einebneten, desto stärker schreckt genau das am Ende die doch zahlreicher werdenden Wechselwähler ab. Deren Mobilisierung ist aber schwierig und ihre Sprunghaftigkeit ist riskant. Zumal eine zu starke Orientierung an deren wechselnden Meinungen auch die verbliebene Stammwählerschaft irritiert.

Fazit

Angela Merkels Werdegang erscheint eher unkonventionell und ungewöhnlich. Niemand hätte es 1990, 1994 oder 1998 wohl für möglich erachtet, dass sie einmal an die Spitze der Bundesregierung treten würde. Doch Merkels Weg zeigt, dass politische Biographien kaum planbar sind. Vielmehr hängen sie eben von Gelegenheitsfenstern ab, in denen ein Politiker entscheiden muss, ob und wie er sie nutzt. Dabei kann man eher zufällig in Funktionen gelangen, doch in diesen festigt man sich nur dann, wenn man engagiert und mit einer gewissen Solidität ein Amt ausübt. Deswegen stieg Merkel von der eher wenig auffallenden Frauen- zur Umweltministerin auf. Deswegen konnte Merkel vom Posten der Generalsekretärin auf den der Parteivorsitzenden wechseln.

politische
Biographien kaum
planbar

Man muss aber auch mit einkalkulieren, welche Widerstände es in einer Partei gibt. Man kann dabei in einer offenen Auseinandersetzung sehr schnell nicht nur zweiter Sieger werden, sondern das Ende seiner Karriere damit einläuten. Man kann aber auch wie Merkel 2002 bei der Kanzlerkandidatur Stoibers die eigenen Ambitionen gerade rechtzeitig genug zurückstellen, um sich langfristig Vorteile zu sichern.

Schließlich muss man den Zufall mit einkalkulieren. Das wird bei Merkel deutlich, wenn man einmal die historische Entwicklung etwas modelliert: Wären 1998 die Einbrüche der Union bei den Frauen und im Osten nicht so stark gewesen und hätte es keine innerparteiliche Kontroverse um die Ökosteuer gegeben, vielleicht hätte Schäuble dann eher auf einen jungen, westdeutschen Unionspolitiker wie Norbert Röttgen oder Peter Altmaier als Generalsekretär gesetzt. Ohne die Spendenaffäre wäre 2002 wohl Schäuble Kanzlerkandidat geworden. Ohne die vorgezogene Bundestagswahl 2005 hätte möglicherweise ein anderer Unionspolitiker versuchen können, Merkel zur Seite zu drängen. Hätte Schröder nach der Wahl nicht Merkels Führungsrolle offen attackiert, wäre das mit unkalkulierbaren Folgen unter Umständen in der Union selbst passiert. Wäre Guttenberg nicht über seine akademischen Mogeleyen gestürzt, man würde wohl heute darüber debattieren, wann dieser Merkel im Kanzler-

amt nachfolgt. Es sind dann eben oft Kleinigkeiten und Zufälle, die über den politischen Werdegang entscheiden.

Auch deswegen muss ein Kanzler in der Lage sein, sich veränderten institutionellen und historischen Umständen anzupassen. Es scheint geradezu das Wesen der deutschen Kanzlerdemokratie geworden zu sein, dass diejenigen Kanzler bestehen, die sich Stimmungen anpassen, die das Koalitionsklima pflegen und die nicht zuletzt Erfolge für ihre Partei organisieren. Bei Merkel ist wegen der beiden grundverschiedenen Koalitionsformate das augenfällig, ja es lädt wiederholt zu Kritik ein, die nicht zuletzt aus den eigenen Reihen stammt. Bislang funktioniert die Machtsicherung auf der Bundesebene jedoch geradezu vortrefflich.

Literatur

- Debus, Tessa 2008: Regierungsstile deutscher Kanzler, in: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.), *Regierung und Regierungshandeln*, Schwalbach/Ts., S. 93-110.
- Glaab, Manuela 2010: Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, S. 121-153.
- Hanisch, Klaudia/Kohlmann, Sebastian 2009: Die CDU, Eine Partei nach dem Ende ihrer selbst, in: Butzlaff, Felix/Harm, Stine/Walter, Franz (Hrsg.), *Patt oder Gezeitenwechsel, Deutschland 2009*, Wiesbaden, S. 11-35.
- Hirscher, Gerhard 2006: Ende der bürgerlichen Mehrheit?, Die Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2005, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 83-118.
- Klecha, Stephan 2012: *Bundeskanzler in Deutschland, Grundlagen, Funktionen, Typen*, Op-laden – Berlin – Toronto.
- März, Peter 2010: Wirksame Krisenbekämpfung oder lähmendes Kartell, Große Koalitionen im Bund, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2009, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 71-96.
- Murswieck, Axel 2008: Regierungsstile und Kanzlerdemokratie, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen, S. 175-203.
- Roll, Evelyn 2009: *Die Kanzlerin, Angela Merkels Weg zur Macht*, Berlin, 2. Auflage.
- Schlieben, Michael 2009: Angela Merkel – die Königin der Seiteneinsteiger, Lorenz, Robert/Micus, Matthias (Hrsg.), *Seiteneinsteiger, Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie*, Wiesbaden, S. 431-455.
- Sturm, Roland 2010: Erfolgreiche streitbare Koexistenz?, Die Politik der zweiten Großen Koalition: Strategien, Politikstile und Inhalte, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2009, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 47-70.
- Walter, Franz/Werwath, Christian/D’Antonio, Oliver 2011: *Die CDU, Entstehung und Verfall christdemokratischer Geschlossenheit*, Baden-Baden.