

# Die Kanzler der Bundesrepublik Deutschland – Amtsdauer und Politikstil

*Eckhard Jesse*

Angela Merkel ist nach 56 Jahren erst die achte Person im wichtigsten, wenn auch nicht höchsten politischen Amt der Bundesrepublik Deutschland. Die Amtszeit von Konrad Adenauer dauerte 14 Jahre, die von Helmut Kohl 16 Jahre, die der anderen Kanzler deutlich weniger lang. Der Beitrag fragt nach den Beziehungen zwischen Amtsdauer und Politikstil der Bundeskanzler und gibt zugleich eine knappe Übersicht über die Geschichte des Amtes und seiner Träger.



Prof. Dr. Eckhard  
Jesse Universität  
Chemnitz

## 1. Einleitung

Mit der Wahl Angela Merkels am 22. November 2005 zur Bundeskanzlerin, exakt ein halbes Jahr nach der überraschenden Verkündung von Neuwahlen durch Gerhard Schröder und Franz Müntefering aufgrund der Wahlniederlage in dem bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen, wodurch das Ende der letzten rot-grünen Koalition auf Landesebene besiegelt war, hat es drei Neuheiten gegeben. Zum ersten Mal übernahm eine Frau das wichtigste Amt im Staat, zum ersten Mal fiel es einer Person aus den neuen Bundesländern zu. Schließlich: Keiner war bei dem Amtsantritt mit 51 Jahren so jung wie Angela Merkel, die – nach 56 Jahren – erst die achte Person in diesem bedeutendsten, wiewohl nicht höchsten Amt im Staat ist.

Die Nachwirkungen eines Kanzlers hängen maßgeblich von den Herausforderungen der Zeit ab. Die Bundesrepublik Deutschland ist gekennzeichnet durch die Ära Adenauer, die Ära Brandt und die Ära Kohl. So wird Konrad Adenauer als „Mann der Westbindung“ in die Geschichte Deutschlands eingehen, Willy Brandt als Repräsentant der „Ausöhnung mit dem Osten“, Helmut Kohl als „Kanzler der deutschen Einheit“. Wie Peter März zu Recht darauf hinweist, war diese Politik bei Adenauer und Brandt erklärter Vorsatz, während Kohl eher die Gunst der Stunde zu nutzen verstand (März 2003: 296). Helmut Schmidts Zeit ist nicht mit solchen herausragenden Ereignissen verbunden. Dessen Rolle wird

in den Annalen der Geschichte im Vergleich zu den Genannten wohl eher verblasen, obwohl Schmidts Leistungen (bei der Bewältigung ökonomischer, terroristischer und vielfältiger internationaler Herausforderungen) selbst seine Gegner honorieren. An dieser Stelle geht es weniger um die Politik der Kanzler, sondern vor allem um die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Dauer der Amtszeit der Kanzler und ihrem Politikstil besteht.

Wir haben in Deutschland eine – freilich unterschiedlich stark ausgeprägte – Kanzlerdemokratie: Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik (Küpper 1985; Niclaß 2004). Dieses Kanzlerprinzip überlagert das Ressortprinzip und das Kollegialprinzip. Die Stärke der Kanzlerdemokratie wird von vielerlei Faktoren beeinflusst: u.a. vom Gewicht des Koalitionspartners, von der Art des Parteiensystems, vom Einfluss des Bundesrates, ebenso von der Persönlichkeit des Kanzlers und seinem Politikstil.

Das Kapitel 2 trifft Aussagen zur Amtsübernahme und zur -dauer der Kanzler, das Kapitel 3 zu ihrem Politikstil. Abschließend wird gefragt, ob und inwiefern dieser die Amtsdauer begünstigt. Nicht zur Sprache kommt das Problem, inwiefern die Kanzlerdemokratie der Bundesrepublik Wandel durchlief bzw. sich zu wandeln beginnt, etwa hin zu einer „Koordinationsdemokratie“ (Jäger 1988).



Konrad Adenauer

## 2. Amtsdauer der Kanzler

Zwei CDU-Kanzler – Konrad Adenauer und Helmut Kohl – regierten mit 14 und 16 Amtsjahren am längsten, zwei andere CDU-Kanzler am kürzesten. Ludwig Erhard war gut drei Jahre Kanzler, Kurt-Georg Kiesinger knapp drei. Die Amtszeit der SPD-Kanzler liegt dazwischen: Helmut Schmidt amtierte mehr als acht Jahre, Gerhard Schröder sieben, Willy Brandt mehr als vier. Vier Kandidaten kamen nach Bundestagswahlen ins Amt (Adenauer, Brandt, Schröder, Merkel), vier während einer Legislaturperiode (Erhard, Kiesinger, Schmidt, Kohl). Die folgende Übersicht zeigt, wie die Kanzler in ihrer Partei und beim Wähler zu reüssieren vermochten (vgl. u.a. Kempf/Merz 2001; Niclaß 2004).

Konrad *Adenauer*, Kölner Oberbürgermeister zwischen 1917 und 1933, nimmt in gewisser Weise eine Sonderstellung ein. Er, der Chef der CDU in der britischen Besatzungszone, stand dem Parlamentarischen Rat vor und hatte dadurch eine herausgehobene Rolle inne. Allerdings ging die Union ohne Kanzlerkandidaten in den ersten Bundestagswahlkampf 1949. Nach der Wahl suchte Adenauer eine Koalition mit den antisozialistischen Parteien FDP und DP herbeizuführen. Er wollte um keinen Preis eine große Koalition mit der Schumacher-SPD. So kam der für eine parlamentarische Demokratie wichtige Konkurrenzmechanismus in Gang. Adenauer versprach der FDP das Amt des Bundespräsidenten, und dafür erhielt er deren Unterstützung. Adenauer setzte stark auf das überkonfessionelle Element, löste sich damit wie auch andere Repräsentanten der Union von der Konzeption der Zentrumspartei, die auf den katholischen Bevölkerungsteil fixiert war. Nach der knappen Wahl zum Bundeskanzler 1949 festigte sich seine Position immer mehr: In der Partei, die bald eine Volkspartei wurde, wie in der Öffentlichkeit war er lange unangefochten.



Ludwig Erhard



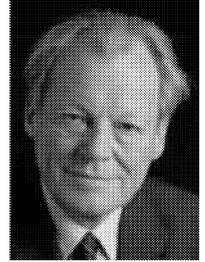
Kurt-Georg Kiesinger

Die maßgeblich mit seiner Person verbundenen Wahlsiege 1953 und 1957 zeugten davon. In den letzten Jahren der Kanzlerzeit Adenauers litt seine Autorität, etwa aufgrund des unwürdigen Spiels mit dem Amt des Bundespräsidenten im Jahre 1959. Noch einmal konnte sich Adenauer bei der Kanzlerkandidatur 1961 durchsetzen. Die FDP, die eine Koalition mit der Union, aber ohne Adenauer angestrebt hatte, „fiel um“. Das wurde für sie in der Folge zu einem Trauma. Auch die „Spiegel“-Krise 1962 überstand Adenauer, doch musste er im Oktober das Palais Schaumburg seinem von ihm ungeliebten Nachfolger Ludwig Erhard übergeben (vgl. Koerfer 1997).

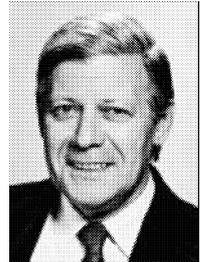
Ludwig *Erhard* (1963-1966), Wirtschaftsminister von 1949 bis 1963, hatte sich gegen den von Adenauer präferierten Franz Etzel behauptet, nicht aufgrund von Machtbewusstsein, sondern wegen seiner Popularität als „Vater des Wirtschaftswunders“. Erhards Zugkraft als „Wahlkampflokomotive“ war ungebremst: Die Steigerung des Stimmenanteils seiner Partei bei der Bundestagswahl um 2,2 Punkte auf 47,6 Prozent wurde ihm vielfach zugeschrieben. Dabei sah er sich „in der paradoxen Lage, eine Partei zum Sieg führen zu sollen, deren Vorsitzender auf seine Ablösung als Bundeskanzler hinarbeitete“ (unter Berufung auf Volkhard Laitenberger Niclaß 2004: 114). Bei der ersten ernsthaften Krise wusste sich der erst im Frühjahr 1966 Parteivorsitzender gewordene Erhard nicht zu behaupten. Ausgerechnet ihm wurde eine wirtschaftliche Rezession zum Verhängnis. Die FDP, provoziert durch Kräfte innerhalb der Union, lehnte Steuererhöhungen ab und beendete die schwarz-gelbe Koalition. Damit beendete sie faktisch auch die Kanzlerschaft Erhards, der nicht an seinem Stuhl klebte.

Kurt Georg *Kiesinger* (1966-1969), Ministerpräsident Baden-Württembergs von 1958 bis 1966, setzte sich in einer Kampf Stimmung der Unionsfraktion dank der geschlossenen Unterstützung der CSU gegen Gerhard Schröder und Rainer Barzel als Nachfolgekandidat von Erhard durch. Dieser hatte keinen „Kronprinzen“ aufgebaut. Kiesinger konnte nicht das verwirklichen, was er in seiner Regierungserklärung versprochen hatte: die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlsystems. Dies sollte ihm nach der nächsten Bundestagswahl zum Verhängnis werden. Die FDP lag knapp über, die NPD knapp unter der Fünfprozenthürde. Beides begünstigte einen Regierungswechsel. Zwar schnitt die Union besser als die SPD ab, doch diese gewann die FDP als Juniorpartner. Das hatte sich bereits im Frühjahr mit der Wahl Gustav W. Heinemanns zum Bundespräsidenten dank des Großteils der Stimmen aus den Reihen der Liberalen angedeutet. Kiesinger, der trotz des Parteivorsitzes bis 1971 danach keine große Rolle zu spielen vermochte, konnte es nicht verwinden, dass ihm die Fortsetzung seiner Kanzlerschaft unmöglich gemacht wurde.

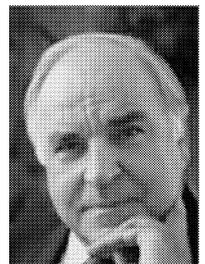
Willy *Brandt* (1969-1974), von 1957 bis 1966 Regierender Bürgermeister von Berlin, schien das wichtigste Amt der Bundesrepublik nach zwei vergeblichen Anläufen versagt zu bleiben. Fiel der Wahlsieg 1969 nur hauchdünn aus (Brandt nutzte die Gunst der Stunde), so feierte der Kanzler 1972 einen Triumph: Zum ersten Mal wurde die SPD stärkste Partei. Doch Brandt konnte mit der Aufbruchstimmung wenig anfangen, führte zu wenig und ließ vieles „schleifen“. Die Affäre um den Spion Guillaume war mehr Anlass als Ursache für seinen Rücktritt. Die Zeit des Zusammenbruchs der kommunistischen DDR wirkte für ihn wie ein Jungbrunnen; entschlossen votierte er für eine schnelle deutsche



Willy Brandt



Helmut Schmidt



Helmut Kohl



Gerhard Schröder



Angela Merkel

Einheit (vgl. Seebacher 2004). Brandt ist der einzige Politiker, der nach seinem Ausscheiden noch eine große politische Rolle gespielt hat, nicht nur in der eigenen Partei, der er bis 1987 vorstand.

Helmut *Schmidt* (1974-1982), zuvor Bundesminister der Finanzen, wurde im Zuge der Guillaume-Affäre Brandts Nachfolger. Er wollte Brandt stützen, nicht stürzen. Außer ihm kam in der Situation des Jahres 1974 niemand für das Kanzleramt in Frage. Schmidts Schicksal war, dass ihn häufig mehr die Gegner schätzten als seine Parteifreunde. Es gelang ihm nur zum Teil, die eigene Partei hinter sich zu bringen. Auch die Bindungen an den Koalitionspartner ließen wegen der Linkstendenzen innerhalb der SPD nach. Beide Entwicklungen trugen zu seinem Sturz bei. Die Gefährdung seiner Macht hinderte ihn nicht daran, das zu tun, was er für richtig hielt. Im Gegensatz zu Brandt war Schmidt mehr Verantwortungs- als Gesinnungsethiker.

Helmut *Kohl* (1982-1998), vor seiner knappen Wahlniederlage bei der Bundestagswahl 1976 Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz danach bis 1982 Fraktionsvorsitzender der Union, wurde 1982 mittels eines Konstruktiven Misstrauensvotums dank der Hilfe des überwiegenden Teils der FDP-Fraktion, die sich auf diese Weise von der SPD losgesagt hatte, zum Bundeskanzler gewählt. Er hatte sich beständig in der eigenen Partei nach oben gearbeitet. 25 Jahre stand er der CDU vor, nachdem er bei seinem ersten Versuch, an die Spitze der Partei zu gelangen, 1971 gegen Rainer Barzel gescheitert war. Kohl hatte ein Gespür für Stimmungen im (Partei-)Volk, achtete weniger auf die öffentliche Meinung. Wie andere Politiker vor ihm verkannte der Machtpolitiker die Zeichen der (Abschieds-)Zeit.

Gerhard *Schröder* (1998-2005), zuvor niedersächsischer Ministerpräsident (von 1990 bis 1998), nutzte den Triumph bei der niedersächsischen Landtagswahl 1998 und konnte so seinen härtesten innerparteilichen Konkurrenten Oskar Lafontaine aus dem Felde schlagen und ihn zunächst einbinden. Bei der Bundestagswahl 1998 schlug der Schröder-Bonus gegenüber dem Kohl-Malus deutlich zu Buche. Die Folge war – auch dank eines professionell geführten Wahlkampfes – die erste rot-grüne Bundesregierung. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Schröder, der für „Innovation“ stand, und dem Finanzminister Lafontaine, dem „soziale Gerechtigkeit“ ein Herzensanliegen war, entbrannten bald nach der Regierungsübernahme. Im März 1999 gab Lafontaine entnervt auf, offenbar deshalb, weil er seine Chancen als zu gering ansah, die Politik Schröders hinreichend beeinflussen zu können. Dieser übernahm zunächst auch das Amt des Parteivorsitzenden. Was Schröder 2002 gelang, misslang ihm 2005, wenn gleich nur knapp: aus nahezu aussichtsloser Situation noch den Gegner zu besiegen. Schröders Versuch, am Wahlabend an seinem Amt festzuhalten, überzeugte nicht einmal seine Anhänger. Nach und nach musste er von seinem Anspruch abrücken. Er legte mit der Wahl Angela Merkels zur Bundeskanzlerin sein Bundestagsmandat nieder und zog sich aus der Politik zurück.

Angela *Merkel* (seit 2005 Bundeskanzlerin) war von 1991 bis 1998 Ministerin (erst für Frauen und Jugend, von 1994 an für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), von 2002 bis 2005 Fraktionsvorsitzende der Union. Nach ihrer Zeit als Generalsekretärin der Partei (1998-2000) leitet sie diese seit dem Jahre 2000. Ihr unaufhaltsamer Aufstieg hat Anhänger wie Gegner überrascht. Sie

fristete in der DDR eine Nischenexistenz und stieß im Dezember 1989 zum Demokratischen Aufbruch, einer oppositionell geprägten neuen Gruppierung, die bald in der CDU aufging. Ihre „abwägende Zurückhaltung“ und ihre „unpräzise Art“ (Apelt 2006) fielen früh auf. Die interne Niederlage im Kampf um die Kanzlerkandidatur 2002 gegen Edmund Stoiber steckte sie weg. Wie lange Angela Merkel regieren wird, hängt von vielen Konstellationen ab – u.a. von der Dauer der großen Koalition, von den künftigen Ergebnissen der eigenen Partei, von innerparteilichen Entwicklungen, von ihrer Durchsetzungskraft der Kanzlerin, ihrem Fortune. Niemand weiß, ob sie die durchschnittliche Amtsdauer von immerhin acht Jahren erreicht.

Konrad Adenauer trat viermal an, und ging viermal als Sieger aus dem Rennen hervor (einmal gegen Kurt Schumacher, zweimal gegen Erich Ollenhauer und einmal gegen Willy Brandt). 1949, als das Parteiensystem der jungen Bundesrepublik Deutschland noch gänzlich ungefestigt war, kam „seine“ Union lediglich auf 31,0 Prozent, vier Jahre später auf 45,2 und nach weiteren vier Jahren sogar auf 50,2 Prozent der Stimmen. Es war das einzige Mal, dass eine Partei die absolute Mehrheit der Stimmen auf gesamtstaatlicher Ebene erzielen konnte.<sup>1</sup> 1961 sackte der Unionsanteil auf 45,4 Prozent auf. Helmut Kohl gewann auch viermal die Wahlen zum Deutschen Bundestag (1983 gegen Hans Jochen Vogel, 1987 gegen Johannes Rau, 1990 gegen Oskar Lafontaine, 1994 gegen Rudolf Scharping), musste jedoch bei seiner ersten und letzten Kandidatur zwei Niederlagen hinnehmen: 1976 gegen Helmut Schmidt, 1998 gegen Gerhard Schröder. Damit begann seine bundespolitische Karriere so, wie sie endete: mit einer Niederlage. Während die erste Niederlage im Grunde ein Erfolg war (als Herausforderer erzielte Helmut Kohl für die Union 48,6 Prozent der Stimmen und musste deshalb mit der Oppositionsrolle vorlieb nehmen, weil SPD und Liberale ihre Koalition fortsetzten), erwies sich das Ergebnis von 1998 mit 35,1 Prozent als Debakel (die Union hatte bei keiner Bundestagswahl zuvor und danach so schlecht abgeschnitten, abgesehen von der ersten Wahl 1949, als der Aggregatzustand des Parteiensystems noch flüssig war).

Helmut Schmidt trat zweimal an (1976 und 1980) und ging jeweils als Sieger hervor, 1980 deutlicher als 1976. Beide Male wurde seine Partei jedoch nicht stärkste Partei; dank der vorherigen Aussage der FDP, mit der SPD wieder eine Koalition einzugehen, war seine Kanzlerschaft demokratisch legitimiert. Er kam nicht durch eine Bundestagswahl an die Macht und schied nicht durch eine solche aus, anders als der nächste Sozialdemokrat im Amt des Kanzlers. Gerhard Schröder kandidierte zweimal erfolgreich (1998, 2002) und einmal erfolglos (2005). Während der Sieg bei seiner Kandidatur 1998 als Herausforderer klar ausfiel, gewann er vier Jahre später als Kanzler die Wahl nur hauchdünn, nicht zuletzt deswegen, weil die Grünen als Koalitionspartner besser abgeschnitten hatten als die Liberalen. Die Niederlage 2005 fiel knapper aus als vielfach erwartet.<sup>2</sup> Willy Brandt trat im Amt um das Kanzleramt viermal zur Wahl an (1961, 1965, 1969, 1972). Die beiden ersten Wahlen wurden verloren, die beiden letzten gewonnen. Den nach der Bundestagswahl 1965 verkündeten Verzicht auf eine abermalige Kandidatur machte er rückgängig, weil ein Jahr danach die große Koalition zustandekam und das Amt des Vizekanzlers und Außenministers ihm zufiel. Ludwig Erhard gewann eine Bundestagswahl und ver-

lor keine einzige, fand der Einzug in das Kanzleramt wie der Auszug aus ihm doch während der Legislaturperioden statt. Kurt Georg Kiesinger ist der Bundeskanzler, der nicht eine Bundestagswahl gewinnen konnte. Zwar schnitt „seine“ Union bei der einzigen Bundestagswahl, bei der er als Spitzenmann antrat, 1969 mit 46,1 Prozent am besten von allen Parteien ab, doch dank des Zusammengehens von SPD und FDP musste die Union das erste Mal auf Bundesebene in die Opposition. Damit konnte sie sich lange nicht abfinden.

Die Änderungen der Kanzlerschaft war in fünf von acht Fällen mit einem Koalitionswechsel verbunden. Das galt für die Amtsübernahme Kurt Georg Kiesingers im Jahre 1966 (eine kleine schwarz-gelbe wurde durch eine große schwarz-rote Koalition abgelöst), für die Amtsübernahme Willy Brandts 1969 (die rot-gelbe Koalition folgte nach drei Jahren der großen Koalition), für die Amtsübernahme Helmut Kohls 1982 (die schwarz-gelbe ersetzte nach 13 Jahren die rot-gelbe), für die Amtsübernahme Gerhard Schröders 1998 (die rot-grüne Koalition trat nach 16 Jahren an die Stelle der schwarz-gelben)<sup>3</sup> sowie für die Amtsübernahme Angela Merkels 2005 (die große schwarz-rote Koalition beerbte nach sieben Jahren das rot-grüne Bündnis). Hingegen zog der Wechsel der Kanzlerschaft von Adenauer zu Erhard, der von Erhard zu Kiesinger und der von Brandt zu Schmidt keinen Koalitionswechsel nach sich. Offenbar spielt der Wandel des Parteiensystems eine große Rolle bei Veränderungen im Kanzleramt. Nur selten entmachtet die eigene Partei „ihren“ Kanzler (wie Ludwig Erhard 1966).

Hat es eine Personalunion von Kanzler und Parteivorsitzenden gegeben? Die Antwort lautet: mehr oder weniger. Während Adenauer<sup>4</sup>, Brandt und Kohl in der gesamten Zeit ihrer Kanzlerschaft zugleich den Vorsitz in ihrer Partei innehatten, war Helmut Schmidt niemals Parteivorsitzender. Er hat dies später immer wieder als einen schweren Fehler bezeichnet. Er habe nicht genug Loyalität von der Partei erfahren. Aber war das Spiel mit verteilten Rollen zwischen dem Vorsitzenden Brandt und dem Kanzler Schmidt nicht doch erfolgreich? Erhard (1966-1967) und Kiesinger (1967-1972) übernahmen den Parteivorsitz während ihrer Kanzlerschaft und behielten ihn noch einige Zeit über ihre Amtszeit hinaus. Gerhard Schröder (1999-2004) erhielt den Parteivorsitz nach dem Rücktritt Lafontaines 1999, gab ihn aber im Frühjahr 2004, vor dem Ende seiner Amtszeit, an Franz Müntefering ab. Schröder hoffte damit, zum einen stärker freie Hand gegenüber der Partei zu haben, zum anderen auf eine bessere Einbindung der Partei durch seinen Nachfolger, dem ein stärkerer sozialdemokratischer „Stallgeruch“ anhaftete. Angela Merkel übt das Amt der Parteivorsitzenden seit dem Jahre 2000 aus, musste 2002 die Kandidatur für das Kanzleramt jedoch Edmund Stoiber von der Schwesterpartei CSU überlassen.

Die meiste Zeit gab es eine Personalunion von Kanzler und Parteivorsitzendem.<sup>5</sup> Obwohl Ludwig Erhard und Gerhard Schröder zumindest zeitweise das Amt des Parteivorsitzenden innehatten, waren sie diejenigen Kanzler, die während der Amtszeit die größte Distanz zu ihrer Partei im besonderen wie zu Parteien im allgemeinen an den Tag legten. Beruhte dies bei Erhard eher auf einem prinzipiellen Abstand zu Parteien, so steckte bei Schröder eine stärker instrumentelle Absicht dahinter: Er wollte sich die Parteiverdrossenheit vieler Bürger zunutze machen. Beiden suchten sie – über die Parteigrenzen hinweg – den Kontakt zum Volk. Doch als die Resonanz ausblieb, wurde ihnen das zum Ver-

hängnis. In dem einen (1966) wie dem anderen Fall (2005) läutete eine Wahlniederlage für die eigene Partei in Nordrhein-Westfalen das Ende der Karriere als Bundeskanzler ein.

### 3. Politikstil der Kanzler

Konrad Adenauer (1949 -1963), bei seinem Amtsantritt bereits 73 Jahre alt, prägte die politischen Anfänge der Bundesrepublik Deutschland. So setzte der große Strategie die Westbindung durch. Aufgrund seiner herausragenden Stellung machte bald das Wort von der Kanzlerdemokratie die Runde. „Zum wichtigsten Hilfsmittel und Synonym der ‚Kanzlerdemokratie‘ Adenauers wurde beim Austarieren und Konterkarieren der Gegenkräfte (auch divergierender innerparteilicher Strömungen) die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers“ (Mensing 2001: 89f.). Freilich ist der Hinweis auf Adenauers „einsame Entscheidungen“ so nicht treffend. Denn auch in seiner Ära gab es zahlreiche Konsultationsprozesse. Ihm war 1949 und während seiner Amtszeit nicht an einer großen Koalition gelegen, erst später nach seinem Ausscheiden.

Unter Ludwig Erhard kriselte die Kanzlerdemokratie. Erhard war kein „Parteimann“, fast ohne „Hausmacht“. Ihm fehlte als Kanzler die für diese Position nötige Härte, Führungsschwäche wurde ihm vielfach attestiert (Hentschel 1996). Eben das hatte Adenauer vorhergesagt. Der Vater der Sozialen Marktwirtschaft musste hilflos zusehen, wie die Koalition der CDU mit der FDP auseinanderbrach. Karlheinz Nieclauß wandte eine Beobachtung von Richard E. Neustadt, die dieser bei dem amerikanischen Präsidenten Eisenhower gemacht hatte, zu Recht auf Ludwig Erhard an: „Durch sein öffentliches Prestige (*public prestige*) gewinnt der Regierungschef nicht in jedem Fall auch professionelle Reputation (*professional reputation*)“ (Nieclauß 2004: 109, Hervorhebung im Original).

Als Übergangskanzler muss auch sein Nachfolger Kurt Georg Kiesinger gelten. Er präsierte einer großen Koalition und zeigte sich kompromissfreudig. Sein damaliger stellvertretender Regierungssprecher Conrad Ahlers hat ihn daher als „wandelnden Vermittlungsausschuss“ apostrophiert. Heute herrscht die Meinung vor, die erste große Koalition auf Bundesebene sei besser als ihr Ruf gewesen (Schönhoven 2004). Das lag nicht zuletzt an Kiesingers ausgleichendem Temperament, das die Wogen zu glätten verstand. Kiesinger hatte 1967 ein effizientes Beratungsgremium ins Leben gerufen („Kreßbonner Kreis“), dem neben dem Kanzler und dem Vizekanzler die beiden Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel und Helmut Schmidt, zwei Parlamentarische Staatssekretäre (Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg und Gerhard Jahn) sowie wenige Minister angehörten.

Die Kanzlerschaft von Willy Brandt war kein Musterbeispiel für eine Kanzlerdemokratie reinsten Wassers, obwohl die Zusammenarbeit mit dem kleinen Koalitionspartner FDP weitgehend reibungslos verlief. Seine Liberalität oder Führungsschwäche, je nach Perspektive, stand im Gegensatz zu der durchgreifenden und dominanten Rolle eines Konrad Adenauer. Brandt ließ Streitigkeiten zwischen den Ministern nicht nur aufkommen, sondern auch eskalieren (etwa

zwischen Axel Möller und Karl Schiller, ebenso zwischen diesem und Helmut Schmidt). Was die Position des Kanzlers Brandt stärken sollte, schwächte sie letztlich: die Umgestaltung des Kanzleramts zu einer Art Oberabteilung für Planung. Kanzleramtsminister Horst Ehmke ging so resolut vor, dass er wider Willen Ressortegoismus entfachte. Brandt führte das Experiment mit dem „Planer“ Ehmke in seinem zweiten Kabinett nicht mehr fort. Da er zugleich SPD-Vorsitzender war, hatte er die Partei überwiegend hinter sich, auch wenn diese teilweise nach links driftete. Brandts Arbeitsstil bestach weniger durch intensives Aktenstudium. Er pflegte vielmehr enge Kontakte zu seinem „Küchenkabinett“.

Helmut Schmidt war aus anderem Holz geschnitzt. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger ließ er im Kabinett nicht viel diskutieren und brillierte durch ein hohes Maß an Entschlusskraft („Schmidt-Schnauze“). Schmidts Krisenmanagement arbeitete insgesamt erfolgreich. Gemäß neuesten Umfragen gilt er für die Deutschen als der bedeutendste Staatsmann nach 1945. Helmut Schmidt ist der einzige Bundeskanzler gewesen, der zu keiner Zeit den Parteivorsitz innehatte. So konnte er weit über die Grenzen der SPD Anerkennung finden. Kennzeichnend für den Arbeitsstil des „Aktenfressers“ und den des Kabinetts war ein hohes Maß an Effizienz. Von allen Bundeskanzlern haben bisher nur zwei, „Adenauer und Schmidt, ihre Kenntnisse und Bewertungen in sehr hohem Maße klassisch-administrativ auf die schriftlichen Zugänge gestützt“ (März 2003, 168).

Kohl war lange ein unterschätzter Kanzler. Viele politische Beobachter hatten ihm, dem „Generalisten“, eine solche Karriere nicht zugetraut. Der „Koalitionskanzler“ arbeitete mit den Liberalen, die ihre Minister allein bestimmen konnten, 16 Jahre loyal zusammen, besser als mit der CSU unter Franz Josef Strauß, der nach seiner gescheiterten Kanzlerkandidatur von 1980 keine Ambitionen mehr auf dieses Amt anmelden konnte. So war der Weg für Kohl frei, zumal er als langjähriger CDU-Parteivorsitzender ein entsprechendes Netzwerk geknüpft hatte. Kohl regierte informell (z.B. über „Männerfreundschaften“), weniger institutionell, wie etwa an seiner Deutschlandpolitik gezeigt werden konnte (Korte 1998). „Kohl stützte sich in erster Linie auf Mitarbeiter und Berater, zu denen er ein persönliches Vertrauensverhältnis hatte. [...] Die informelle Regierungsweise machte Kohl weitgehend unabhängig von Vorschlägen und Berichten, die man ihm auf dem Dienstweg vorlegte“ (Nicolauß 2004: S. 238f.). Seine Fähigkeit des Integrierens verschiedenartiger, ja gegensätzlicher Positionen stärkte ihn. Kritiker warfen ihm deswegen vor, Probleme „auszusitzen“. Kohl, einem Machtpolitiker großen Ranges, waren weder Finessen noch Empfindlichkeiten fremd. Aber er hatte Ziele, an denen er in seinem gesamten politischen Leben unabhängig von Zeitgeisttendenzen festhielt. Neben der deutschen Einheit war dies die europäische Einheit. Er, der „Enkel Adenauers“, sah keinen Widerspruch zwischen Westintegration und deutscher Einheit. In Kohls Endphase im Amt dominierte Stagnation, auch deshalb, weil die Strategie des damaligen sozialdemokratischen Parteivorsitzenden Oskar Lafontaines aufging, die Politik Kohls, etwa eine Steuerreform, über den Bundesrat zu blockieren.

Sein Nachfolger Gerhard Schröder, der Stimmungen in der Bevölkerung geschickt aufgriff, darin Kohl nicht unähnlich, bevorzugte einen „präsidialen“ Stil. Machtbewusste Züge kamen z.B. darin zum Ausdruck, dass es ihm gelungen

war, Gesetzesvorhaben (mit Hilfe finanzieller Versprechungen an die Bundesländer) durch den Bundesrat zu bringen, obwohl ihm hier die Mehrheit gefehlt hatte. Lange konnte der „Medienkanzler“ auf keinem zentralen Gebiet der Politik wegweisend Neues präsentieren. Mitunter galt sein Führungsstil als „sprunghaft“. Anhänger Schröders sahen darin „Pragmatismus“ und „Flexibilität“, Kritiker Entscheidungsschwäche, nicht zuletzt auch in der Vielzahl der von ihm einberufenen Kommissionen. Mit der Agenda 2010 hat Schröder jedoch Akzente gesetzt und an seiner Überzeugung, den Sozialstaat umzubauen, trotz aller Kritik festgehalten. Der Versuch, Neuwahlen in nahezu aussichtsloser Lage herbeizuführen, zeigte den „Spieler“ Schröder, der ein hohes Risiko einging. Die Vielzahl der von Schröder eingesetzten Gremien und Kommissionen („Rätorepublik“) rief Kritik hervor. „Diese Methode der Politik, in welcher die Regierung auf die eigenverantwortliche Herausbildung eines von den Kommissionen unabhängigen Willens (allzu) ‚weitgehend‘ verzichtete, überzeugte umso weniger, je häufiger die Arbeit der Bündnisse und Beiräte ihren primären Zweck – entscheidungsreifen Konsens nämlich – verfehlte“ (Thaysen 2003: 213).

Die Herausforderungen, vor denen Angela Merkel steht, sind immens. Das bedeutet Chance und Gefahr zugleich. Die zuweilen unterschätzte Politikerin, die betont kontrolliert agiert und reagiert, gewann in ihren bisherigen Ämtern schnell an Statur. Sie widerstand den vielfältigen Rankünen des politischen Geschäfts. Als Kanzlerin einer großen Koalition kann sie schwerlich „einsame Entschlüsse“ treffen. Ihr pragmatischer, sachbezogener und nüchterner Arbeitsstil ist auf Kooperation ausgerichtet, nicht auf Konflikt. Zumal unter der Restriktion einer großen Koalition kann das von Vorteil sein. Mit Matthias Platzeck, ihrem Antipoden von der SPD, der (noch) nicht im Bundeskabinett sitzt, erwächst ihr ein Herausforderer, der von ähnlichen Rahmenbedingungen geprägt worden ist. Ideologische Komponenten spielen bei ihr, die aus einem „Ideologiestaat“ stammt, wohl keine große Rolle. Merkels Bestreben dürfte es sein, sich durch einen verlässlichen Arbeitsstil auszuzeichnen. Vollmundige Versprechungen unterlässt sie. Ihre Große Regierungserklärung mit ihrem Plädoyer für eine „Politik der kleinen Schritte“ zeugt davon.

Zum Politikstil gehört auch der Austausch der Schlüsselstellungen nach einem Regierungswechsel. So „verfuhr die Regierung Schröder noch resoluter als ihre Vorgänger anlässlich der ‚Machtwechsel‘ von 1969 und 1982. 1969/70 bzw. 1982/3 wurden 40,7 bzw. 54,2 % der Staatssekretäre und immerhin 25,0 bzw. 33,7 % der Ministerialdirektoren in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Nach dem Regierungswechsel von 1998 wurden demgegenüber nicht weniger als 66,7% der Staatssekretäre und 49,1% der Ministerialdirektoren ersetzt“ (Helms 2001: 1502f.). Es liegt auf der Hand, dass die Quote bei beiden 1966 und 2005 gebildeten großen Koalitionen 1966 niedriger lag und erst diejenige bei den nur personell, nicht parteipolitisch bedingten Kanzlerwechseln (von Adenauer zu Erhard, von Erhard zu Kiesinger, von Brandt zu Schmidt). Als Vergleich dienen die erwähnten Daten von 1969, 1982 und 1998. Danach gestaltete Schröder stärker um als Kohl, Kohl stärker als Brandt. Freilich sah dieser deshalb keine so große Notwendigkeit, weil die SPD in der Vorgängerregierung als Juniorpartner bereits einen beträchtlichen Anteil an Staatssekretären und Ministerialdirektoren innegehabt hatte.

#### 4. Zusammenhang zwischen Amtsdauer und Politikstil?

Die Gründe für die Verweildauer im Kanzleramt hängen von vielen Faktoren ab. Dazu gehört die Stabilität des Parteiensystems wie die gedeihliche Zusammenarbeit mit dem Koalitionspartner, ebenso die Persönlichkeit des Kanzlers. Zu ihr zählt der Amtsstil.

Konrad Adenauer und Helmut Kohl, deren Kanzlerschaft zusammengenommen 34 Jahre dauerte, wiesen in ihrer Arbeitsweise Parallelen auf. Beide waren sie starke Kanzler, in der ersten Phase mehr als in der zweiten. Sie hielten ihre Partei „im Griff“. Aber es gab auch Unterschiede. So hatte Adenauer keine Probleme mit dem Bundesrat, wohl aber mit seinen Koalitionspartnern, Kohl hingegen keine Probleme mit dem Koalitionspartner, jedoch mit dem parteipolitisch oft anders zusammengesetzten Bundesrat. Der Arbeitsstil unterschied sich grundsätzlich: Adenauer bevorzugte nicht Kohls informellen Regierungsstil. Er entschied schneller als Kohl, der häufig zunächst Attentismus an den Tag legte. Vielleicht ließe sich bei gewisser Vereinfachung von einem kanzlerdemokratischen Regierungsstil bei Adenauer und von einem parteidemokratischen Regierungsstil bei Kohl sprechen (Schmidtke 2001). Agierte Adenauer weitgehend unabhängig von seiner Partei, die freilich noch Elemente des Honoratiorentums aufwies, so stützte sich Kohl auf diese. Schon diese Unterschiede machen deutlich, dass die Regierungszeiten der beiden Politiker keine hinreichend sicheren Schlüsse erlauben, wie ein Kanzler sich verhalten muss, um lange im Amt zu bleiben.

Was Angela Merkels Aussichten betrifft, so sind gegenwärtig lediglich Spekulationen möglich. Sollte es richtig sein, dass die Bindung der Wähler an die Volksparteien weiter nachlässt (bei der letzten Bundestagswahl 2005 erzielten die beiden großen Parteien nicht einmal 70 Prozent der Stimmen), könnte künftig ein Zweierbündnis für die Regierungsbildung arithmetisch nicht ausreichen. Erst recht dann, wenn rechts von der Union eine nicht als koalitionsfähig geltende Partei in den Bundestag gelangte, wofür momentan allerdings wenig spricht. Wer weder große Koalitionen noch Minderheitsregierungen wünscht, kann nur Dreierbündnisse in Erwägung ziehen: rot-rot-grün; rot-gelb-grün; schwarz-gelb-grün. Für alle drei Varianten sprechen Argumente. Insofern läge die Schlussfolgerung nahe, dass Angela Merkel lediglich dann die Chance auf eine Fortsetzung ihrer Kanzlerschaft hat, wenn sie es schafft, die Grünen für sich zu gewinnen. Aber wer so kalkuliert, macht Milchmädchenrechnungen auf. Wer garantiert, dass die Linkspartei bei der nächsten Wahl erneut in den Bundestag einzieht? Wer garantiert, dass die Grünen, die bei allen drei Konstellationen gebraucht werden, den Streit über ihre Ausrichtung im politischen Koordinatensystem gut überstehen? Wer garantiert, dass die Liberalen nicht in den Sog der Union geraten und sich zu behaupten wissen? Und wer garantiert, dass Union und FDP schlechter abschneiden als SPD, Bündnis 90/Grüne und Linkspartei zusammen? Und wer garantiert, dass eine große Koalition ausbleibt? Wenn es stimmt, dass eine Diskrepanz zwischen der auf Konkurrenz angelegten Erwartungshaltung der Bürger und der oft durch Konsens bestimmten Realität vorliegt, so mögen die Aussichten von Merkel nicht schlecht sein. Denn in einer

großen Koalition fällt diese Diskrepanz zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik (Korte/Hirscher 2000) geringer aus.

Die Amtsdauer eines Kanzlers oder die Dauer von Koalitionen derselben parteipolitischen Färbung lässt sich schwerlich vorhersagen. Zu viele, einander bedingende Faktoren beeinflussen das politische Geschehen. Zu den Vorboten eines Regierungswechsels zählt Karl-Rudolf Korte Machterosionen, Steuerungsverluste, Kommunikationsdefizite und Realitätseinbußen (Korte 2001: 37). Diese Elemente können sich verzahnen und verstärken so den Niedergang. Bisher erhielt die Partei, die den Kanzler gestellt hatte, jedes mal mindestens eine zweite Chance. Die Union wurde sogar viermal wieder gewählt (1953, 1957, 1961, 1965), die SPD danach dreimal (1972, 1976, 1980), die Union später dreimal (1987, 1990, 1994), die SPD einmal (2002). Die große Koalition bildete schon früher die Voraussetzung für den Wandel einer kleinen Partei in der Opposition.

## Anmerkungen

- 1 Das gilt nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für die Weimarer Republik und das Kaiserreich.
- 2 Hätte ein kleiner Teil der Unionswähler die FDP präferiert, wäre Gerhard Schröder Kanzler einer großen Koalition geworden. Selbst bei dem gleichen Stimmenergebnis für SPD und Union hätte es für eine Fortsetzung der Kanzlerschaft Schröders reichen können, wäre die CDU nicht auf sieben, sondern lediglich auf drei Überhangmandate gekommen. Die SPD erzielte neun Überhangmandate. Nicht nur dieses Beispiel zeigt die Notwendigkeit, die Überhangmandate, die eben nicht notwendigerweise eine logische Konsequenz des Zweistimmensystems sind, abzuschaffen oder zu neutralisieren.
- 3 Das war die bisher einzige „ungefilterte“ Koalition auf Bundesebene: Zwei Oppositionsparteien kamen in die Regierung, die beiden Regierungsparteien in die Opposition.
- 4 Formal stimmt das nicht ganz, weil die CDU als Bundespartei erst im Oktober 1950 ins Leben gerufen wurde. Da Adenauer aber zuvor der „starke Mann“ der Partei war, findet er in dieser Kategorie Berücksichtigung.
- 5 Das gilt im Prinzip auch für die jeweils größte Oppositionspartei und deren Spitzenkandidaten. Vgl. März 2003.

## Literatur

- Apelt, Andreas H., 2006: Angela Merkels demokratischer Aufbruch, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 1. Januar 2006, S. 4f.
- Helms, Ludger, 2001: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (2001), S. 1497-1517.
- Hentschel, Volker, 1996: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München.
- Holtmann, Everhard, 2006: Repräsentation des Volkes durch Volksparteien? Nach wie vor hohes Maß an Parteiidentifikation, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden/München, S. 211-233.
- Jäger, Wolfgang, 1988: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik 35 (1988), S. 15-32.
- Kempf, Udo/Hans-Georg Metz (Hrsg.), 2001: Kanzler und Minister 1949-1998. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, Wiesbaden.
- Koerfer, Daniel, 1987: Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart.

- Korte, Karl-Rudolf, 1998: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989, Stuttgart.
- Korte, Karl-Rudolf, 2001: Der Anfang vom Ende: Machtwechsel in Deutschland, in: Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosionen in westlichen Demokratien, München S. 23-64.
- Korte, Karl-Rudolf/Gerhard Hirscher, 2000: Darstellungs- oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München.
- Küpper, Jost, 1985: Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstils in der Ära Adenauer, Frankfurt a.M.
- Mensing, Hans Peter, 2001: Art. Konrad Adenauer, in: Udo Kempf/Hans-Georg Metz (Hrsg.), S. 82-96.
- Niclauß, Karlheinz, 2004: Kanzlerdemokratie von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn u.a.
- Ohr, Dieter/Markus Quandt/Hermann Dülmer, 2005: Zur Funktion und Bedeutung der Parteibindung für den modernen Wähler, in: Jürgen W. Falter/Oscar W. Gabriel/Bernhard Wessels (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2005, S. 434-458.
- Schmidtke, Evelyn, 2001: Der Bundeskanzler im Spannungsfeld zwischen Kanzlerdemokratie und Parteiendemokratie. Ein Vergleich der Regierungsstile Konrad Adenauers und Helmut Kohls, Marburg.
- Schönhoven, Klaus, 2004: Wendejahre. Die Sozialdemokraten in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969, Bonn.
- Seebacher, Brigitte, 2004: Willy Brandt, München.
- Thaysen, Uwe, 2003: Fehlstart der Regierung Schröder II? Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland – das Beispiel 22. September 2002 bis 14. März 2003, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden, S. 181-219.