

Der Bundeskanzler hat das Recht, die „Richtlinien der Politik“ zu bestimmen (Artikel 65 Grundgesetz). Aber inwieweit ist dieses Recht in der Praxis durchsetzbar? Ist es überhaupt relevant? Bestimmt ein Kanzler tatsächlich die Richtlinien der Politik?

Sieht man genauer hin, dann wird deutlich: Der Mythos von der Richtlinienkompetenz hängt wie eine Nebelwand vor der tatsächlichen Entscheidungsstruktur im Bereich von Regierung und Parlament. Gesetzentwürfe der Regierung zu politisch wichtigen Fragen – zum Beispiel Arbeitsmarktpolitik, Sanierung der Rentenversicherung, Steuerreform – beruhen nicht auf Richtlinienentscheidungen des Kanzlers, sondern auf Vereinbarungen innerhalb der Regierungskoalition, die durch demokratische Führung zu Stande kommen. Was aber ist demokratische Führung? Zunächst jedoch: Was sind Richtlinien, Richtlinienentscheidungen?

Ergebnisse von Verhandlungen

Mit „Richtlinien“ sind die Grundsätze gemeint – zum Beispiel die Grundsätze eines geplanten Gesetzentwurfes – im Gegensatz zu den zahlreichen Einzelheiten einer Gesetzgebungsmaterie, die für Nicht-Spezialisten oft unverständlich sind. Die Richtlinien beziehungsweise Grundsätze werden im Sprachgebrauch der Politiker – und dementsprechend auch in den Medien – seit Jahrzehnten als Eckpunkte bezeichnet. Wenn man liest, dass sich die Regierungskoalition über die Eckpunkte eines Gesetzentwurfes geeinigt hat, dann

heißt das in der Sache: Die führenden Politiker der Koalition haben hinsichtlich der politisch wichtigen Regelungen des Entwurfes einen Kompromiss erzielt.

Verhandlungen zwischen Regierungsparteien beziehungsweise -fraktionen mit dem Ziel der Kompromissfindung finden formal – hinsichtlich der Beschlussfassung – in der Regel in zwei Etappen statt. In der ersten Etappe wird innerhalb jeder Partei – hier und im Folgenden gegebenenfalls einschließlich ihrer Fraktion – verhandelt. Es geht darum, innerparteilich beziehungsweise innerfraktionell einen Kompromiss zu Stande zu bringen, der schließlich die Verhandlungsposition der Partei als Ganzer darstellt. In der zweiten Etappe wird zwischen den Parteien verhandelt: in einer Koalitionsrunde, und zwar auf der Grundlage der vorher intern beschlossenen Verhandlungspositionen. Abgeschlossen und demokratisch legitimiert wird dieser Prozess durch die Zustimmung der Fraktionsversammlungen sowie der jeweils zuständigen Parteigremien. Entsprechendes gilt, wenn eine oder mehrere Oppositionsparteien beziehungsweise -fraktionen mit in die Verhandlungen einbezogen werden.

Diese Zweiteilung des politischen Prozesses in formaler Hinsicht – zunächst innerparteilich, dann zwischenparteilich – schließt nicht aus, dass es bereits in der ersten Etappe informelle Kontakte zwischen den Parteien, in der zweiten – zwischenparteilichen – Etappe parteiinterne Rückkopplungsprozesse gibt. Aber auf

diese Einzelheiten kommt es hier nicht an. Wichtig ist die Tatsache, dass die Eckpunkte der Politik durch Verhandlungen zu Stande kommen, und zwar durch Verhandlungen in und zwischen Parteien. Wo bleibt da noch Raum für Richtlinienentscheidungen des Kanzlers?

Merkmale von Richtlinienentscheidungen

Richtlinienentscheidungen müssten – wenn es sie wirklich gäbe – zwei Merkmale aufweisen. Erstens müssten sie auf wirklichen Entscheidungen des Kanzlers beruhen, also einer Entscheidung beziehungsweise Wahl zwischen mindestens zwei Möglichkeiten. In der Sichtweise des Parlamentarischen Rates 1948/49 war das konsequent. Der Kanzler sollte nicht nur das Recht haben, allein über die Richtlinien der Politik zu entscheiden; für diese Entscheidungen sollte er auch „die Verantwortung“ tragen (Artikel 65 Absatz 1 Grundgesetz).

Zweitens: Richtlinienentscheidungen setzen ein Über-/Unterordnungsverhältnis voraus. Nur dann hätte der Kanzler wirklich die vom Parlamentarischen Rat intendierte Stellung eines Chefs. Er könnte über die Eckpunkte entscheiden, nach denen sich andere – die Minister als Ressortleiter – zu richten haben. Diese Chefstellung des Kanzlers hatte der bedeutende Staatsrechtslehrer Hugo Preuß bereits im neunzehnten Jahrhundert angestrebt; später sorgte er dafür, dass die Richtlinienkompetenz in die Weimarer Reichsverfassung aufgenommen wurde. Preuß und später auch der Parlamentarische Rat wollten dem Kanzler hierarchische Führung ermöglichen, das heißt: So wie der Chef eines Ministeriums oder eines Wirtschaftsunternehmens den ihm untergebenen Mitarbeitern Anweisungen erteilen kann, die diese zu befolgen haben, so sollte auch der Kanzler das Recht haben, den Ministern die Richtlinien vorzugeben, nach denen die Gesetz-

entwürfe auszuarbeiten sind. Tatsächlich jedoch haben wir es in der Praxis im Verhältnis zwischen Kanzler, Ministern und Regierungsfractionen nicht mit hierarchischer, sondern mit demokratischer Führung zu tun.

Nicht hierarchische, sondern demokratische Führung

Die spezifische Eigenart demokratischer im Vergleich zu hierarchischer Führung ergibt sich aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Hierarchische Führung ist nur in hierarchisch strukturierten Organisationen möglich. Das parlamentarische Regierungssystem dagegen ist faktisch Parteiendemokratie im modernen Sinne des Begriffes. Das heißt: Die inhaltlichen Entscheidungen – zum Beispiel über den Inhalt eines vom Bundestag zu verabschiedenden Gesetzes, um auch hier bei der Gesetzgebung zu bleiben – werden von Parteien getroffen, unbeschadet der Beschlusskompetenzen der beiden Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung. Überwiegend entscheiden die Regierungsparteien allein. In bestimmten Konstellationen – etwa um eine Blockade durch den Bundesrat zu vermeiden – bemühen sie sich um die Einbeziehung einer oder mehrerer Oppositionsparteien (einschließlich ihrer Fraktionen). Aber immer sind es Parteien, die entscheiden.

Parteien sind aber nicht hierarchisch strukturiert, sondern demokratisch. Die oberste Entscheidungskompetenz liegt bei der Versammlung oder der Delegiertenversammlung aller Mitglieder. Deshalb sind führende Akteure auf die Zustimmung ihrer jeweiligen Basis (Fraktionsversammlungen, Parteigremien) angewiesen.

Auch Leiter hierarchisch strukturierter Organisationen bemühen sich um die Zustimmung der ihnen untergebenen Mitarbeiter. Gegebenenfalls begründen sie ihre Entscheidungen gegenüber den Mitarbei-

tern, um sie „mitzunehmen“, wie man neuerdings sagt. Aber Behördenchefs oder die Leiter von Wirtschaftsunternehmen sind nicht permanent auf die Zustimmung einer Mehrheit angewiesen. Es gibt nicht regelmäßig stattfindende Wahlen, bei denen der Chef um seine Wiederwahl besorgt sein müsste. Und: Kein Konkurrent des Chefs, der ihn vom Chefessel verdrängen und selbst dorthin gelangen will, hat das Recht, die Einberufung einer Betriebsversammlung zu verlangen, in der über die Entscheidungen des Chefs abgestimmt wird.

Zustimmung der Basis

Eben dies ist jedoch in demokratisch strukturierten Organisationen der Fall. In Sitzungswochen des Bundestages treten die Fraktionen mindestens einmal in der Woche zusammen. Kein Gesetzentwurf wird in den Bundestag eingebracht, kein sonstiger politisch wichtiger Schritt einer Fraktion erfolgt ohne die Zustimmung der Fraktionsversammlung. Bei besonders umstrittenen Fragen entscheidet das höchste Gremium: der Parteitag (zum Beispiel Koalitionsverträge; Agenda 2010). Eine Minderheit in einer Partei kann jederzeit die Einberufung eines außerordentlichen Parteitages verlangen. Wenn der Kanzler hier keine Mehrheit hat, dann ist er die längste Zeit Kanzler gewesen. Deshalb muss er sich ständig um die Zustimmung seiner Basis bemühen.

Hinzu kommt, dass in den Regierungsfractionen die bloße Mehrheit nicht genügt. Angesichts oft knapper Mehrheitsverhältnisse im Bundestag ist ein Kanzler faktisch auf die Zustimmung von etwa 90 bis 98 Prozent der Mitglieder der Regierungsfractionen angewiesen. Deshalb agiert ein Kanzler nicht als Richtlinienentscheider. Wenn es Probleme mit der Zustimmung der Basis gibt, dann mischt er sich in die Kompromissuche ein. Er handelt dann als – wie es in der

Praxis seit Jahrzehnten treffend heißt – Verhandlungsführer.

Demokratie erfordert täglich Kompromisse

Ein Verhandlungsführer verhandelt so lange mit allen beteiligten Akteuren, bis die jeweils erforderliche Zustimmung erreicht ist. In der Sache bedeutet dies unablässiges Bemühen um Kompromissbildung, sowohl parteiintern als auch zwischenparteilich. Ernst Fraenkel hat dies treffend zum Ausdruck gebracht: „La démocratie est le compromis de tous les jours.“ Etwas freier übersetzt: Demokratie erfordert tagtäglich Kompromisse. Die Tätigkeit eines Verhandlungsführers ist im Kern Kompromissmanagement. Unterschiedliche Positionen „führt“ er „zusammen“, wie man gelegentlich sagt.

Das, was pauschal als „Verhandeln“ bezeichnet wird, umfasst tatsächlich drei verschiedene Elemente: Beraten, Verhandeln im engeren Sinne und Ausübung von Druck.

Beratung (deliberation) heißt: Die Gesprächspartner gehen von grundsätzlich gleichen Zielen oder Wertprämissen aus. Auf dieser Grundlage diskutieren sie ergebnisoffen darüber, wie die jeweiligen Ziele am besten erreicht werden können.

Verhandeln im engeren Sinne (bargaining) bezieht sich auf den Ausgleich von Interessen. Es geht darum, trotz unterschiedlicher materieller oder ideeller Interessen zu einer gemeinsamen Position zu kommen. Insbesondere hier ist Kompromissbereitschaft erforderlich.

Druckausübung (pressure) bedeutet Androhung von Nachteilen und/oder Versprechen von Vorteilen. Dies kann zum Beispiel in der Weise geschehen, dass die Fraktionsführung einem Dissenter damit droht, sich vor der nächsten Bundestagswahl gegen seine Wiederaufstellung auf einem sicheren Listenplatz einzusetzen, wenn er nicht mit der Mehrheit der Fraktion votiert. Druckausübung in um-

gekehrter Richtung ist in der Praxis mindestens ebenso häufig. Abgeordnete, die sich wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag in einer Vetoposition befinden, drohen mit dem Entzug ihrer Unterstützung, wenn die von ihnen vertretenen Interessen – zum Beispiel die Interessen der neuen Bundesländer – nicht stärker berücksichtigt werden. Typisches Druckmittel von Interessenverbänden ist die Zusage von Unterstützung bei der nächsten Wahl (durch Wählerstimmen und/oder materielle Unterstützung, insbesondere Geld) oder die Androhung, die Unterstützung zu entziehen. Wichtigstes Druckmittel eines Bundeskanzlers ist – einen entsprechenden Rückhalt bei den Wählern vorausgesetzt – die Rücktrittsandrohung.

Inhaltlich-konzeptioneller und handwerklicher Aspekt

Bei demokratischer Führung kann man grundsätzlich zwei Aspekte unterscheiden. Hinsichtlich des inhaltlich-konzeptionellen Aspektes geht es um die Inhalte: Welche inhaltlichen beziehungsweise konzeptionellen Zielvorstellungen sollen in praktische Politik umgesetzt werden? Beim handwerklichen Aspekt steht die Durchsetzung der jeweils angestrebten Inhalte im Mittelpunkt. Diese Durchsetzung erfordert die Zustimmung einer Mehrheit. Zunächst ist diese Mehrheit in Fraktionen und Parteien erforderlich. Im Blick auf die nächste Parlamentswahl gilt das Zustimmungserfordernis auch in Bezug auf die Wähler. Beim Stichwort politische Führung haben die meisten allein den inhaltlich-konzeptionellen Aspekt vor Augen. Man denkt zum Beispiel an das entschiedene Eintreten Konrad Adenauers für die Westbindung der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren oder an das Engagement Willy Brandts für den friedlichen Ausgleich mit der Sowjetunion und ihren Satelliten in den sechziger und siebziger Jahren.

Bei der Analyse der faktischen Bedeutung der Richtlinienkompetenz dagegen geht es um den handwerklichen Aspekt, also die Durchsetzung bestimmter inhaltlich-konzeptioneller Zielvorstellungen in der Praxis. Die Zustimmung der jeweils erforderlichen Mehrheit zu erlangen setzt eine für einen erfolgreichen Politiker unverzichtbare Qualifikation voraus: die eben schon angesprochene Kunst der Kompromissfindung. Einen Kompromiss zu Stande zu bringen, dem schließlich mindestens rund 300 Abgeordnete im Bundestag zustimmen, die zunächst unterschiedliche Ausgangspositionen vertreten oder konkurrierende Interessen verfolgen, erfordert zahllose Gespräche und Verhandlungen, insbesondere bei knappen Mehrheiten im Parlament. Deshalb dauern Gesetzgebungsprozesse oft viele Monate oder sogar länger als ein Jahr.

Es ergibt sich folgende Zwischenbilanz: Politische Entscheidungen kommen in Verhandlungen zu Stande, an denen im Bereich von Regierung und Parlament alle teilnehmen – entweder unmittelbar oder aber mittelbar (über Repräsentanten) –, deren Zustimmung am Ende des Verhandlungsprozesses erforderlich oder erwünscht ist. An diesem Sachverhalt – grundsätzliche Beteiligung aller Mitglieder einer Regierungsmehrheit – kann die Richtlinienkompetenz nichts ändern. So kommt es immer wieder vor, dass ein Kanzler mit der Durchsetzung bestimmter Zielvorstellungen trotz seiner Richtlinienbefugnis scheitert.

Beispiel Kündigungsschutz

Nach der Bundestagswahl 2002 hatte der Kanzler Wolfgang Clement als „Superminister“ für Wirtschaft und Arbeit nach Berlin geholt, um die Wirtschaft anzukurbeln und die Arbeitslosenzahlen endlich zu senken. Ein Mittel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sollte die Lockerung des Kündigungsschutzes sein. Unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls hatte die

Grenze, von der an das Kündigungsschutzgesetz greift, zuletzt bei zehn Mitarbeitern gelegen. Nach der Bundestagswahl 1998 hatte Rot-Grün diese Grenze auf fünf Mitarbeiter gesenkt. Nachdem das Wahlversprechen Gerhard Schröders 1998, die Arbeitslosenrate deutlich zu senken, auch vier Jahre nach seinem Amtsantritt noch nicht realisiert worden war, setzte sich immer mehr die Einsicht durch, dass der Kündigungsschutz gelockert werden müsse, um die Bereitschaft kleiner Unternehmen zur Einstellung neuer Mitarbeiter zu fördern. Auch der Kanzler unterstützte diese Auffassung. Sein Wirtschaftsminister forderte nachdrücklich die Lockerung des Kündigungsschutzes. Angesichts des Widerstandes in der SPD-Fraktion drohte Clement zeitweilig sogar mit seinem Rücktritt, falls die Fraktion seinen Plänen nicht zustimmen würde.

Als dann aber der Kanzler schließlich am 14. März 2003 die mit großer Spannung erwartete Regierungserklärung mit der „Agenda 2010“ vortrug, war von der angestrebten Lockerung des Kündigungsschutzes fast nichts mehr übrig geblieben.

Untauglich zur Durchsetzung des Kanzlerwillens

Warum hat der Kanzler nicht von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht, um die von ihm und seinem Wirtschaftsminister angestrebte gesetzgeberische Maßnahme zu erreichen? Was hätte er tun können, um die von ihm gewollte Lockerung des Kündigungsschutzes durchzusetzen? Aufgrund seiner Richtlinienkompetenz hätte er seinen Wirtschaftsminister anweisen können, dem Kabinett einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Aber selbst wenn das Regierungskollegium seiner Vorlage zugestimmt hätte, es hätte ihm nichts genutzt. Denn Bundesgesetze werden nicht von der Bundesregierung beschlossen,

sondern „vom Bundestag“ (Artikel 77 Absatz 1 Grundgesetz).

Drei Tage vor Verkündung der Agenda 2010 hatte der Fraktionsvorsitzende Franz Müntefering öffentlich erklärt, dass er „als einfacher Abgeordneter“ den Plänen Clements zur Lockerung des Kündigungsschutzes nicht zustimmen könne. Für jeden Kenner der Verhältnisse hatte Müntefering damit deutlich zum Ausdruck gebracht: Die Mehrheit der SPD-Fraktion lehnt die vom Kanzler und seinem Wirtschaftsminister angestrebte Lockerung des Kündigungsschutzes ab. Faktisch war Münteferings Äußerung ein Warnschuss in Richtung Kanzleramt. Dort wurde die Warnung verstanden. Drei Tage später, in der Regierungserklärung, wurde die Lockerung des Kündigungsschutzes nur noch kurz erwähnt. Inhaltlich war sie auf nahezu null reduziert.

Was wäre passiert, wenn der Kanzler auf seiner Richtlinienkompetenz beharrt hätte? Ein entsprechender Gesetzentwurf aus dem Clement-Ministerium wäre von der SPD-Fraktion abgelehnt worden, ähnlich wie die Fraktion zum Beispiel Anfang September 2003 den Gesetzentwurf des Finanzministers zur Gemeindefinanzreform abgelehnt hat, obgleich die Eckpunkte dieses Gesetzentwurfes rund vier Wochen vorher in einer Koalitionsrunde unter der Führung des Kanzlers und in Anwesenheit von Eichel und Clement sowie der Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen ausgehandelt worden waren.

Warum ist die Richtlinienkompetenz im Ergebnis wirkungslos? Im Parlamentarischen Rat war man sich zwar darüber einig, dass der Bundeskanzler das Recht haben sollte, die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Aber der Verfassungsgeber hat dem Kanzler kein Mittel in die Hand gegeben, um die Durchsetzung seiner Richtlinien zu erzwingen. Im Gegenteil: Die Freiheit jedes einzelnen Abgeordne-

ten – sein Recht, nach seiner persönlichen Auffassung zu votieren – wurde ausdrücklich im Grundgesetz verankert (Artikel 38 Grundgesetz). Die Gesetzgebungspläne eines Kanzlers mögen noch so überzeugend sein – ohne die Zustimmung einer Mehrheit im Bundestag kann er sie nicht realisieren. Die angebliche Machtfülle eines Kanzlers aufgrund seiner Richtlinienbefugnis entpuppt sich als Illusion.

Die faktische Bedeutungslosigkeit der Richtlinienbefugnis ist für den aufmerksamen Beobachter seit Jahrzehnten erkennbar, in Berlin ebenso wie früher in Bonn. Dennoch ist der Mythos von der Richtlinienkompetenz – die traditionelle Auffassung, dass diese Kompetenz ein wirksames Machtmittel in der Hand des Kanzlers sei – noch immer weit verbreitet. Woran liegt das? Der wichtigste Grund besteht darin, dass der Mythos immer wieder bekräftigt wird: sowohl von Politikern, staatlichen Instanzen und Journalisten als auch von renommierten Wissenschaftlern.

Fehlinformation durch führende Politiker

Exemplarisch sei erinnert an den Wahlparteitag der SPD am 17. April 1998 in Leipzig, inszeniert als großes Medienergebnis. Auf dem Programm stand die Nominierung des Kanzlerkandidaten für die Bundestagswahl 1998. Höhepunkte waren die Reden des früheren Bundeskanzlers Helmut Schmidt und des Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder. Beide sprachen von der Richtlinienbestimmung so, als ob ein Kanzler tatsächlich über die Richtlinien der Politik entscheiden würde. Fast am Ende seiner Rede rief Schröder den Parteitagsdelegierten zu: „Liebe Genossinnen und Genossen, [...] ihr wisst [...], dass ich für ein Amt kandidiere, dessen Inhaber die Richtlinien der Politik für die ganze Nation bestimmt.“

Die Aussage, dass der Bundeskanzler „die Richtlinien der Politik“ bestimmt, ist

als Tatsachenaussage unzutreffend. Ein führender Politiker behauptet die Existenz eines Sachverhaltes, der tatsächlich nicht existiert. Damit wird der Mythos von der Richtlinienkompetenz bekräftigt.

Ähnlich hatte vorher auch Helmut Schmidt behauptet, dass der „Bundeskanzler [...] die Richtlinien der Politik bestimmt“. Diese Aussage ist umso erstaunlicher, als Schmidt am 9. September 1982, kurz vor dem Ende seiner Kanzlerschaft, im Bundestag festgestellt hatte: „Ich habe bisher, in über acht Jahren, von der Richtlinienkompetenz nach Artikel 65 des Grundgesetzes keinen Gebrauch gemacht. Ich habe es vielmehr immer als meine Pflicht angesehen, große Anstrengungen auf das Zustandekommen von vernünftigen, praktisch brauchbaren, beiden Seiten gleichermaßen zumutbaren Kompromissen zu verwenden.“

Bekräftigung durch die Bundeszentrale für politische Bildung

Auch in Veröffentlichungen staatlicher Institutionen wird oft nicht sachgerecht über die Richtlinienkompetenz informiert. Ein Beispiel bietet die Broschüre „Grundgesetz für Einsteiger und Fortgeschrittene“ (10. Auflage 2002), erschienen in der Reihe „Thema im Unterricht EXTRA“ der Bundeszentrale für politische Bildung.

Auf anregend gestalteten „Arbeitsblättern“ werden zentrale Themen rund um das Grundgesetz behandelt. Unter der Überschrift „Die Verfassungsorgane“ wird auch der Bundeskanzler angesprochen. Zur Richtlinienkompetenz gibt es nur diesen einen Satz: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik.“ Kein Wort darüber, dass dieser Teilsatz im Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat nicht als Tatsachenaussage gemeint war, sondern als Kompetenzenregelung; kein Wort darüber, dass diese Kompetenz faktisch bedeutungslos ist. Und natürlich auch kein Wort darüber, dass Führung in

Parteien und Fraktionen die Zustimmung der Geführten voraussetzt und deshalb die Richtlinienkompetenz als Steuerungsinstrument untauglich ist. Es wäre besser, diesen Teilsatz aus Artikel 65 Grundgesetz überhaupt nicht zu erwähnen, als zigtausenden von Lesern falsche Vorstellungen über die Praxis zu vermitteln.

Wissenschaftliche Publikationen

Immer noch sprechen auch Politikwissenschaftler von „Richtlinien“ und „Richtlinienbestimmung“, obgleich schon in den fünfziger Jahren erkennbar war, dass ein Bundeskanzler tatsächlich nicht Richtlinien bestimmt, sondern als demokratischer Führer handelt. Diese Fehlinformation des Publikums hat eine lange Tradition. So findet man zum Beispiel schon in Wilhelm Hennis' einflussreicher Broschüre „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ (1964) die irreführenden Begriffe und Formulierungen, die bis heute verwendet werden: die Redeweise von „Richtlinien“ und „Bestimmung der Richtlinien der Politik“ oder zum Beispiel die Aussage, dass ein Kanzler tatsächlich „von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen“ könne.

Besonders problematisch ist der folgende Satz: „Richtlinienbestimmung, politische Führung muss sein.“ Zweifellos gehört politische Führung – insbesondere auch in inhaltlich-konzeptioneller Hinsicht – zu den Kernaufgaben eines Kanzlers. Aber indem Hennis politische Führung und Richtlinienbestimmung – also hierarchische Führung – gleichsetzt, wird die spezifische Eigenart demokratischer Führung – Stichwort Kompromissmanagement – verdrängt. Hennis spricht von „Richtlinien“ und „Richtlinienbestimmung“, obgleich wir es in der Praxis nicht mit Richtlinien zu tun haben, sondern mit Vereinbarungen, die durch demokratische Führung zu Stande kommen.

Diese irreführende Ausdrucksweise ist bis in die Gegenwart anzutreffen. So liest

man in den *Grundzügen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* von Kurt Sontheimer und Wilhelm Bleek, einem der verbreitetsten Lehrbücher, das auch als Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung erschienen ist: „Richtlinien sind [...] Produkt der Willensbildung der Parteien und der Parteifraktionen und werden festgehalten in Koalitionsabsprachen und -verträgen.“ Zutreffend ist diese Aussage insofern, als die jeweiligen Eckpunkte der Politik in der Tat ein „Produkt der Willensbildung der Parteien und der Parteifraktionen“, also das Ergebnis von Aushandlungsprozessen sind. Aber die Bezeichnung von Verhandlungsergebnissen beziehungsweise parteipolitischen Vereinbarungen als „Richtlinien“ leistet dem Mythos von der Richtlinienkompetenz völlig unnötig und ohne irgendeinen überzeugenden Grund Vorschub.

Ähnlich irreführend ist es, wenn Sontheimer/Bleek im Zusammenhang mit der „politischen Umsetzung“ der Richtlinienkompetenz von dieser als der „eigentliche(n) Basis für die Machtstellung des Bundeskanzlers“ sprechen. Tatsächlich – und eben dies macht das politische System zu einem demokratischen – basiert die Machtstellung eines erfolgreichen Kanzlers auf der Zustimmung der Regierungsfractionen beziehungsweise -parteien sowie der Zustimmung hinreichend vieler Wähler. Deshalb ist es auch abwegig, einen Kanzler generell als „mächtig“ zu bezeichnen oder pauschal von seiner „Dominanz“ zu sprechen. Ein Kanzler mag noch so viele „Machtworte“ sprechen – ohne die Unterstützung einer Mehrheit im Bundestag ist er im buchstäblichen Sinne ohnmächtig, ohne Macht.

Durch den Mythos von der Richtlinienkompetenz wird der Sachverhalt verschleiert, dass Gesetzentwürfe der Regierung zu politisch wichtigen Fragen nicht auf hierarchischer Führung beruhen, sondern auf Vereinbarungen unter politisch

Gleichen. Bei den Schlussabstimmungen in einer Regierungskoalition – in Fraktionsversammlungen und Parteigremien – hat ein Bundeskanzler, sofern er stimmberechtigtes Mitglied dieser Gremien ist, ebenso nur eine Stimme wie jeder „einfache“ Abgeordnete beziehungsweise jedes andere Parteimitglied auch. Sontheimer/Bleek sprechen von „Richtlinien“, während es sich tatsächlich um Vereinbarungen unter politisch Gleichen handelt, zu Stande gekommen durch demokratische Führung.

So entpuppt sich die Richtlinienkompetenz im Ergebnis als Scheinkompetenz. Der Kanzler hat zwar das Recht, die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Aber dieses Recht ist nicht vereinbar mit den Bedingungen moderner Parteidemokratie.

Fremdkörper in der Parteidemokratie

Die politischen Entscheidungen werden materiell (in der Sache) von Parteien getroffen, nicht von Bundesregierung und Bundestag als Kollegialorganen – unbeschadet der formalen Beschlusskompetenzen dieser Organe. Hinsichtlich der Entscheidung durch Parteien gibt es im Einzelnen unterschiedliche Konstellationen, abhängig von der politischen Bedeutung oder Umstrittenheit des Themas in der Öffentlichkeit. Mal entscheiden im Wesentlichen die Regierungsfractionen im Einvernehmen mit den Führungsgremien der Regierungsparteien; mal liegt die Entscheidung letztinstanzlich bei Parteitagen. Aber in der Sache sind immer Parteien die Entscheidungskörper, nicht die Beschlussorgane Bundesregierung und Bundestag. Kein Demokrat käme auf die

absurde Idee, einem führenden Akteur einer Partei eine Richtlinienkompetenz gegenüber den Mitgliedern seiner Partei zuzubilligen. Eben hierauf aber läuft die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Ergebnis hinaus.

Demokratisch strukturierte Parteien lassen sich – mit Recht! – nicht über Richtlinien dirigieren oder kommandieren. Insofern hatten die linken Kritiker des derzeitigen Bundeskanzlers und früheren Parteivorsitzenden Schröder Recht: Die SPD ist keine „Basta“-Partei, ebenso wenig wie die anderen Parteien. Das Alleinentscheidungsrecht des Kanzlers ist unvereinbar mit demokratischen Prinzipien. Deshalb ist die Richtlinienkompetenz ein Fremdkörper in der Parteidemokratie. Dies ist der entscheidende Grund dafür, dass diese Kompetenz faktisch bedeutungslos ist.

Wie aber steht es dann mit der Verantwortung des Kanzlers? Nach der Intention des Parlamentarischen Rates sollte er nicht nur das Recht haben zu entscheiden; für seine Entscheidungen sollte er auch die Verantwortung tragen. Im demokratischen Kontext aber kann ein Kanzler nicht als Chef agieren. Unter den Bedingungen moderner Parteidemokratie muss er sich um demokratische Führung bemühen.

Deshalb stellt sich die Frage der Verantwortung in der Parteidemokratie in anderer Form. Nicht auf den Kanzler als Alleinentscheider kommt es an, sondern auf den Kanzler als demokratischen Führer seiner Partei. Wie könnte unter diesen Bedingungen die Verantwortung der Regierenden optimiert werden? Dies zu erörtern wäre ein neues Thema.