

Ein Plädoyer
für ein reflektiertes
Führungsverständnis

Politische Führung in der Demokratie – ein Paradox?

Henrik Gast

Führt Bundeskanzlerin Angela Merkel gegenwärtig in der Euro-Krise richtig? Führt sie überhaupt? Oder reagiert sie nur? Trifft sie die richtigen strategischen Entscheidungen? Bindet sie den Koalitionspartner und die Parlamentarier angemessen ein? Die Antworten auf diese Fragen differieren naturgemäß je nach Standpunkt des Betrachters. Die gegenwärtige Diskussion zeigt allerdings auch, dass kaum eindeutige Parameter für die Bewertung „richtiger“ politischer Führung bestehen. Das, was die Öffentlichkeit und die Mitglieder der Mehrheitsfraktionen von einem Regierungschef erwarten, ist ambivalent. Die Führungsrolle ist unscharf und spiegelt die Paradoxien wider, die für westliche Demokratien charakteristisch sind. So manche Schwierigkeit, der sich politische Führer gegenwärtig gegenübersehen, ist nicht nur der zunehmenden Unberechenbarkeit des Wählers und somit den Charakteristika der „Stimmungsdemokratie“ (Heinrich Oberreuter) geschuldet, sondern letztlich auch der Widersprüchlichkeit des Führungsbegriffes.

Ein Rückblick zeigt, dass die Amtsinhaber von ganz unterschiedlicher Warte kritisiert wurden: Während Konrad Adenauer schon früh ein autoritärer und eigenmächtiger Führungsstil vorgehalten wurde, galt Ludwig Erhard bald als zu führungsschwach, da er Diskussionen – zumindest aus der Sicht der Kritiker – zu häufig laufen ließ. Ein ähnliches Spannungsfeld zeigt sich bei zwei sozialdemokratischen Bundeskanzlern: War es

Helmut Schmidts schneidiger, manchmal harter Umgangston, der Kritik hervorrief, wurde Willy Brandt wiederum als zu weich eingestuft, weil ihm aus der Sicht mancher Beobachter die Durchsetzungskraft fehlte. Diese Liste lässt sich fortsetzen: Wurde Kohl vorgehalten, dass er Entscheidungen aussitze, so ist wiederum Gerhard Schröder aufgrund seines „Basta“-Stils in der Fraktion und Partei in Ungnade gefallen. Bei Merkel scheinen sich wiederum die Kritikpunkte während ihrer Amtszeit zu verschieben: Während sie zu Beginn für ihre – gerade auch im Kontrast zu Schröder – ausgleichende Art gelobt wurde, mehrte sich nachfolgend die Kritik, dass sie zu wenig erkennen lasse, welche Haltung sie einnehme und welche politischen Ziele sie verfolge. Kaum einem Amtsinhaber ist es gelungen, die Regierungsmehrheit und die Öffentlichkeit über einen längeren Zeitraum von seiner oder ihrer Amtsführung zu überzeugen.

Jenseits der politischen oder ideologischen Konfliktlinien nimmt sich dieser Beitrag der unterschiedlichen Erwartungen an, die den Prozess des Führens betreffen. Auf der Basis einer umfassenderen Studie (Henrik Gast, *Der Bundeskanzler als politischer Führer*, Wiesbaden 2011) legt der Beitrag Spannungsfelder offen und plädiert für ein reflektiertes Führungsverständnis.

Unser Führungsverständnis ist von unterschiedlichen „Archetypen“ geprägt: Als Soll-Bild dient nach wie vor die Figur des „Machers“, der hart durchgreift und

in einem relativ komplexen Umfeld für Ordnung sorgt.

Führungsleitbild: Ist die Figur des „Leitwolfs“ noch zeitgemäß?

Tritt ein Bundeskanzler dominant und patriarchalisch auf, spricht er beim Publikum tiefenpsychologisch verankerte Bedürfnisse nach Sicherheit und Kontrolle an. Nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in parlamentarischen Kreisen manifestieren sich solche Leitbilder. In einem Interview äußerte etwa ein SPD-Abgeordneter: „Der Kanzler zeigt ja immer Stärke, selten Mitleid oder so was, und das ist ja eine ‚Conditio humana‘, dass der Leitwolf hier nicht den Kavalier spielen kann. Der Leitwolf ist der Leitwolf“ (Dieses wie alle weiteren Interviews wurden publiziert in: Henrik Gast, *Der Bundeskanzler als politischer Führer*). Es lässt sich schlussfolgern, dass ein Kanzler von diesem Abgeordneten erst dann als politischer Führer akzeptiert wird, wenn sein Verhalten zu einem solchen Schema passt. Wenngleich vordergründig im Widerspruch zu demokratischen Normen, ist das Leitbild des „Leitwolfs“ nach wie vor sinnstiftend, da in Krisenzeiten das Bedürfnis nach raschen Entscheidungen und Orientierung wächst. In die Irre führt diese Leitvorstellung jedoch dann, wenn sie glaubhaft macht, dass ein Regierungschef in der Lage wäre, allein Entscheidungen mit einem Machtwort durchzusetzen. Auch ein geborener Leitwolf wird kooperieren müssen, wenn er einer parlamentarischen Regierungsmehrheit vorsteht.

Dieses Sollbild ist allerdings nicht konkurrenzlos; es steht im Kontrast zu divergierenden Erwartungen: Ein CSU-Abgeordneter gab im Interview kund: „Ich verstehe unter Führung, dass man Menschen in bestimmte Richtungen leitet, ohne dass sie das Gefühl haben, dabei Schläge zu bekommen. Also, sanfte Führung – so, dass sich derjenige, der ge-

führt wird, mit dem, wohin er geführt wird, auch voll identifizieren kann. Das ist für mich tatsächliche Führungsqualität! Nicht die Führung, dass man sagt ‚Basta, so ist es!‘“. Die Metaphern „Leitwolf“ und „sanfte Führung“ liegen nun weit auseinander und stellen einen Bundeskanzler vor ein Dilemma: Beide Rollenbilder verlangen ganz unterschiedliche Verhaltensweisen und können nicht simultan erfüllt werden. Es wäre falsch zu fragen, welches Führungsmodell das „richtige“ ist, da beide gewisse menschliche Grundmotive ansprechen – einerseits Ordnung, Zieldurchsetzung und Effizienz und auf der anderen Seite Integration und Kooperationsbereitschaft. Beides ist mit politischer Führung verbunden. Ein reflektiertes Führungsverständnis sollte diese Rollenbilder allerdings mit den realen Abläufen im parlamentarischen Entscheidungsprozessen abgleichen, reflektieren und die praxisuntauglichen Spitzen kappen. Ein „Basta“ – auch wenn medial gefeiert – ist nicht immer als Ausweis an Führungsfähigkeit zu werten und ein „Schweigen“ nicht immer als Führungsschwäche. Es wäre für die Rollenausübung des Kanzlers wie auch für die Zufriedenheit des Publikums förderlich, wenn realistische Rollenerwartungen an den Bundeskanzler herangetragen und keine „romantisierten“ Rollenbilder entwickelt würden, was allerdings voraussetzt, dass sich das Publikum ein vertieftes Wissen über die Entscheidungsabläufe und Willensbildungsprozesse aneignet.

Die Konflikte werden sich durch Reflexion abschwächen lassen, der Grundkonflikt zwischen den Archetypen wird allerdings bestehen bleiben: Mit einer gewissen Regelmäßigkeit wird an einen kooperativen Kanzler der Vorwurf herangetragen, er „führe“ nicht richtig, da er nicht dem Ideal des Leitwolfs entspricht, während der „Leitwolf“ wiederum dafür Kritik erfährt, dass er es nicht verstehe,

eine Regierung zu einem Team zu formen und darüber hinaus Partizipationsansprüchen nicht hinreichend Rechnung trage.

Führungsaktivität: „Abwartende“ oder „voranschreitende“ Führung?

Die Schwierigkeiten der Bewertung zeigen sich auch in einem ähnlich gelagerten Fall: In der Öffentlichkeit herrscht – so ist die gegenwärtige Diskussion zu deuten – eine klare Präferenz für eine Führung vor, die, in den Worten von Karl Carstens, „voranschreitet“ und eindeutig vorgibt, welche Ziele zu verfolgen sind.

Dies ist nachvollziehbar, da hierdurch Orientierung vermittelt wird. Andererseits kann eine solche Rollenerwartung für den gesamten Entscheidungsprozess negative Folgen haben. Denn wenn ein Regierungschef schon zu Beginn einer Diskussion einen politischen Standpunkt einnimmt, der sich nachfolgend als nicht mehrheitsfähig erweist, ist es ausgesprochen schwierig, einen Ausweg zu finden. Parlamentarische Entscheidungsprozesse sind komplex; es werden Zeit und auch der Schutz einer gewissen Informalität benötigt, um dauerhafte Kompromisse zu schließen. Es ist schlichtweg unrealistisch zu erwarten, dass sich ein Bundeskanzler permanent als Erster auf das offene Feld wagt. Eben weil seine Positionierung so folgenreich ist, ist dies nicht immer empfehlenswert.

Andererseits ist einsichtig, dass ein Bundeskanzler zuweilen mit einem offensiven Schritt den eigenen Führungsanspruch symbolisch vortragen muss. Manche bedauern, dass Merkel in dieser Hinsicht nicht mit mehr Wagemut agiert. Ebenso ließe es sich jedoch als Ausweis ihrer Führungsstärke interpretieren, dass sie an ihrem bedachten Führungsstil festhält und sich nicht den gegenteiligen Rollenerwartungen beugt. Vor einer paradoxen Situation sieht sich ein Bundeskanzler, wenn kommunikative Leis-

tungen in den Handlungsarenen unterschiedlich interpretiert werden.

Ein solcher Fall liegt beispielsweise beim „Machtwort“ vor, das in der Öffentlichkeit zumeist als gelungene Darstellung von Führungsstärke akzeptiert wird, während es Parlamentarier recht eindeutig als Führungsschwäche interpretieren. Die Mitglieder der Parlamentes wissen, dass ein Bundeskanzler zumeist dann ein Machtwort spricht, wenn er am Ende seines Lateins ist. Für Kenner des parlamentarischen Betriebes ist es eher ein Krisensignal als ein Anzeichen für Führungsstärke.

Führungsstil: Basisdemokratisch oder top-down?

Konzeptionell lässt sich „politische Führung“ nur als „Balance-Begriff“ (Werner J. Patzelt) verstehen, der sowohl beinhaltet, eine politische Richtung vorzugeben, als auch Stimmungen und Meinungen aufzunehmen und responsiv zu handeln. Strittig ist allerdings, wo das rechte Maß zwischen diesen Polen zu finden ist.

Ein SPD-Abgeordneter brachte im Interview ein eher basisdemokratisches Führungsverständnis zum Ausdruck. Zusammenfassend verstand er Führung als Begleitung einer ergebnisoffenen Deliberation. Führung sollte sich gleichsam von unten auf einer breiten Legitimation aufbauen. Ziel sei es, dass sich ein „natürlicher Führungsanspruch“ ergibt, „über den dann gar nicht mehr diskutiert wird, weil er als Begriff nicht mehr in dem Sinne in Erscheinung“ tritt.

Es bestehen nun gute Gründe, dieses rousseauistisch anmutende Führungsverständnis für wirklichkeitsfern zu halten. Es entspricht sicher nicht der Logik eines parlamentarischen Regierungssystems, die Bundesregierung auf eine solche Residualgröße zu reduzieren. Bezüglich vieler Sachfragen, etwa der gegenwärtigen Euro-Krise, besteht zudem er-

heblicher Zeit- und Handlungsdruck, so dass es einem Bundeskanzler schon deswegen kaum möglich ist, dem geschilderten Leitbild gerecht zu werden. Die mediale Beobachtung erschwert zudem einen offenen, basisdemokratischen Diskurs, da jedes kritische Wort gegenüber der Führung leicht als Autoritätserosion interpretiert wird. Trotzdem hat ein Bundeskanzler mit solchen Erwartungen umzugehen, da er sich vor diesen Abgeordneten legitimieren muss, sofern sie zur Regierungsmehrheit gehören.

Das Zitat eines weiteren SPD-Abgeordneten zeigt auf, wie weit die Rollenbilder voneinander abweichen. Auf die Frage, was Führung für einen Bundeskanzler impliziere, antwortete er: „Er muss Ziele definieren und muss ihre Implementierung, also ihre Zielerreichung, überwachen und reagieren auf externe Schocks, die sich ergeben. Das heißt, er muss halt – *gubernare* – steuern, wie das immer so schön heißt“. Dieser Abgeordnete fordert vom Bundeskanzler geradezu, dass er den Entscheidungsprozess präformiert. Das idealistische Bild, dass man in voller Transparenz gemeinsam nach Lösungen suche, sei nur in den Lehrbüchern zu finden, eigne sich aber nicht für die Praxis.

Ergo: Auch innerhalb des Parlamentes besteht keine Einigkeit über die Parameter guter politischer Führung. Solche Konflikte kann ein Regierungschef durch geschicktes Agieren abschwächen, jedoch nicht vollkommen auflösen. Eine Reflexion dieses Spannungsfeldes zeigt, dass an einen Bundeskanzler die Forderung herangetragen wird, den Partizipationsbedürfnissen in der Partei und den Fraktionen Rechnung zu tragen, andererseits ist er zugleich einem effizienten Regierungshandeln verpflichtet, was nicht immer mit einem offenen, basisdemokratischen Diskurs vereinbar ist. Es bleibt nur das Oszillieren zwischen kontradiktorischen Rollenerwartungen.

Einem populären Verständnis zufolge kann ein Regierungschef seine Führungsstärke unterstreichen, indem er Aktivität demonstriert.

Führungspräsenz: Zu Sinn und Unsinn von „Chefsachen“

In der Öffentlichkeit wird es in der Regel als ein Kennzeichen guter Führung bewertet, wenn ein Bundeskanzler politische Vorhaben zur „Chefsache“ erklärt, um damit zu signalisieren, dass er sich ihrer annimmt und responsiv agiert. Je nachdem, welche politische „Arena“ betrachtet wird, werden solche Handlungen allerdings unterschiedlich bewertet. Geprägt durch die eigene Rolle, sagte ein Bundesminister der SPD: „Also, was ich nicht erwarte, sind Dinge zur Chef-Sache zu erklären, weil ich das auch nicht unter ‚Führen‘ verstehe. Unter ‚Führen‘ verstehe ich natürlich schon, dass der Kanzler eine eigene Meinung hat, aber dass er zusammenführt und dass er demjenigen oder derjenigen, die im Kabinett die Zuständigkeit hat, auch die Vertretung der Angelegenheit überlässt“. Ein Kabinettsmitglied sieht den Führungsstil eines Bundeskanzlers naturgemäß in einem völlig anderen Licht als ein gewöhnliches Parteimitglied oder Vertreter der Wahlbevölkerung. Ein Bundeskanzler hat sich demnach zu entscheiden, in welcher Arena er als führungsstark erscheinen möchte. Erneut ist zu konstatieren, dass politische Führung an unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben gemessen wird.

Führungsausrichtung: Unpopuläre Entscheidungen?

Aus der Perspektive mancher Abgeordneter zeigt sich politische Führung, wenn Entscheidungen gegen einen erheblichen Widerstand getroffen werden. Sternstunden werden dort vermutet, wo sich diese Entscheidungen im Nachhinein als richtig erweisen, etwa beim NATO-Doppelbeschluss 1979, bei der Euro-Einführung

in den 1990er-Jahren und möglicherweise auch beim Euro-Rettungsschirm (EFSF). Andererseits wird Führungsstärke wöchentlich anhand der Sonntagsumfrage und der daraus hervorgehenden Zustimmungswerte für den Regierungschef gemessen. Nun liegt es auf der Hand, dass unterschiedliche Messlatten zur Bestimmung der Führungsstärke verwendet werden. Demokratietheoretisch können beide Ansätze tragfähige Argumentationen für sich in Anspruch nehmen. Von politischen Führern wird zu Recht erwartet, dass sie über eine eigene Agenda verfügen und diese auch gegen Widerstände versuchen durchzusetzen. Gegenwärtig besteht die Gefahr, dass Politiker „über-responsiv“ agieren, da sie permanent mit Bevölkerungsumfragen konfrontiert werden, die oftmals nicht auf reifer Überlegung, sondern auf *Ad-hoc*-Entscheidungen gründen. Die Vorteile eines Repräsentativsystems werden bei zu starker Ausrichtung am demoskopisch messbaren Bürgerwillen verspielt – insbesondere dann, wenn die Umfragen eher zu Beginn der Meinungsbildung erhoben wurden.

Andererseits bestehen gute Gründe, von einem Regierungschef zu verlangen, dass er für seine Amtsführung auch in der Zeit zwischen den Wahlen den Zuspruch der Bevölkerung erfährt. Unerlässlich ist es für ihn, seine Regierungsmehrheit hinter sich zu wissen. Stellt er sich gegen diese, mag dies als starke Führung erscheinen. Bei aller Begeisterung für die heroischen Taten von Regierungschefs, die alles auf eine Karte setzen und ihr politisches Schicksal mit bestimmten Reformen verbinden, sollte doch zumindest bedacht werden, dass sie dabei in der Regel langfristige Gestaltungsmöglichkeiten verspielen. Die rot-grüne Ära endete schließlich 2005 vorzeitig mit Neuwahlen. Zwar beruht das Konzept der Repräsentation darauf, dass die politisch Führenden zuweilen über mehr Ein-

sicht in komplexe Sachlagen verfügen und somit besser erkennen, wie im Sinne der Repräsentierten zu handeln ist, allerdings darf dies die politisch Führenden nicht grundsätzlich von der Rückbindung an das Elektorat, die Partei und die Koalitionsfraktionen entbinden, wofür zum Teil auch die formalen Zustimmungsbedürfnisse in Bundestag und Bundesregierung sorgen. Wenn sich also ein Regierungschef darum bemüht, einen Konsens innerhalb der Regierungsmehrheit wie der Öffentlichkeit herzustellen und aus diesem Grunde moderate Töne wählt und Statements verlautbart, die formelhaft sind, weil sie den Spielraum der Kompromissfindung nicht einengen sollen, so ist dies nicht als Führungsdefizit einzustufen. Nicht jede Konzession an den Verhandlungspartner sollte vorschnell als politische Führungsschwäche eingestuft werden. Die Fähigkeit zum Kompromiss und die Bereitschaft zum Nachgeben gehören auch zur politischen Führung.

Führungsreichweite: Ist langfristige Planung noch möglich?

Über die Jahrzehnte haben sich die Rahmenbedingungen politischer Führung nicht pauschal verschlechtert, aber doch verändert: Der mediale Druck ist größer geworden. Es wird vom Kanzler permanent erwartet, dass er zu den unterschiedlichsten Meldungen Stellung bezieht und dafür sorgt, dass die Regierungskommunikation störungslos verläuft. Solche auf kurzfristige Impulse folgende Tätigkeiten binden enorme zeitliche Ressourcen, die bei der konzeptionellen, längerfristigen Arbeit zwangsläufig fehlen, was nur zum Teil durch einen erheblichen Beraterstab aufgefangen wird.

Ferner sprechen auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gegen langfristige Konzeptionen: Die eruptiven Entwicklungen der Finanzmärkte sind kaum

berechenbar und machen langfristige Planungen schnell zunichte. In einem solchen Umfeld ist es nicht einfach, weit in die Zukunft gerichtete Konzepte oder sogar „Visionen“ zu entfalten. Denn mehr denn je scheint unsicher, welche Herausforderungen die politische Führung morgen oder übermorgen zu bewältigen hat. Diese Rahmenbedingungen stehen allerdings in einem scharfen Kontrast zu den Führungserwartungen mancher Abgeordneter. Ein CSU-Parlamentarier sagte im Interview: „Für mich sind Visionen ganz entscheidend für die Qualifikation [des Bundeskanzlers]! Das tägliche Geschäft kann eigentlich jeder machen, der dazu einigermaßen fachlich in der Lage ist. Führung bedeutet, dass man über den Tag hinausblickt, und das ist im Grunde genommen auch das Faszinierende.“

Bei der Bewertung eines politischen Führers sollte zumindest einfließen, dass es gegenwärtig schwerer geworden ist, dieser Erwartung Genüge zu tun und Visionen zu formulieren. Die Erfolgschancen derselben sinken, weil die Bezugsgruppen, die durch Visionen angesprochen werden sollen, pluraler und bunter geworden sind, sodass die gemeinsame normative Grundlage erodiert, die für eine erfolgreiche Vision allerdings essenziell ist.

Unzufriedenheit als demokratisches Merkmal

Diese sechs angeführten Spannungsfelder deuten die Komplexität der politi-

schen Führung an und zeigen auf, dass sich ein Bundeskanzler in ambivalenten Handlungsfeldern bewegt. Schwierig erscheint es, nach außen (gegenüber der Öffentlichkeit) und nach innen (gegenüber der eigenen Parlamentsmehrheit) Führungsstärke zu demonstrieren, da oftmals nicht vereinbare Rollenerwartungen vorliegen. Vor diesem Hintergrund spricht viel für die Schlussfolgerung, dass politische Führung fast zwangsläufig hinter den Erwartungen der Wähler, Partei- und Parlamentsmitglieder zurückbleiben muss. Unzufriedenheit mit der politischen Führung ist gleichsam ein natürliches Merkmal einer demokratischen Ordnung, in der nicht nur die Richtung, sondern auch die Art und Weise der politischen Führung immerfort zur Disposition steht.

Eine solche Feststellung darf keineswegs als Immunisierung der politischen Führung gegenüber jeglicher Kritik gedeutet werden. Der Führungsstil soll und muss weiterhin kritisch diskutiert und auf seine Funktionalität geprüft werden. Zum Verständnis des Handelns trägt es jedoch bei, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Bewertung politischer Führung stark kontextabhängig ist. Diese Verweise sollen die normative Diskussion über politische Führung keineswegs abschnüren, sondern als Anregung für eine systematische Diskussion verstanden werden, die sowohl für den politisch Führenden wie auch für den Wissenschaftler von großem Gewinn sein kann.

Die nächste Ausgabe der **Politischen Meinung** wird in einer Doppelnummer **Januar/Februar** mit dem Schwerpunkt

Der europäischen Krise trotzen

erscheinen. Neben grundsätzlichen Herausforderungen der Europäischen Union werden auch finanzpolitische Grundlagen der Krise beleuchtet und der CDU-Leitantrag mit Blick auf die Eurokrise und die EU-Verträge kommentiert. Es schreiben unter anderen Elmar Brok, Werner Langen, Johannes Laitenberger und Norbert Walter.